M. ROMAHURMUZIY
ACHMAD BAIDOWI
NURAINUN MANGUNSONG I

POLITIK, HUKUM, & PENGUATAN DEMOKRASI DI INDONESIA

FATHORRAHMAN GHUFRON
HIFDZIL ALIM
SRI WAHYUNI

STATE ISLAMIC UNIVERSITY

SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

POLITIK, HUKUM, DAN PENGUATAN DEMOKRASI DI INDONESIA

M. Romahurmuziy
Achmad Baidowi
Fathorrahman Ghufron
Nurainun Mangunsong
Hifdzil Alim
Sri Wahyuni
Mahrus Ali
Abd Aziz Faiz

SUKA-Press

POLITIK, HUKUM, DAN PENGUATAN DEMOKRASI DI INDONESIA
Penulis: M. Romahurmuziy, dkk.

Penyunting : M. Affan
Cover & Tata letak : Bang Joe
Cetakan Pertama : Februari 2018
vii+188; 14,5x21cm

Penerbit: SUKA-Press
Alamat: Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga
Gedung Rektorat Lama Lantai 3 (PKSI)
Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta 55281
HP. 081931711065
E-mail: avans4u@yahoo.com

ISBN : 978-602-1326-61-9

All Rights reserved. Hak cipta dilindungi Undang-Undang.
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 19 tahun 2002
Tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta
Pasal 2

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Kata Pengantar

Salah satu misi utama reformasi 1998 adalah penguatan demokrasi di Indonesia yang akan mengantarkan kehidupan adil dan sejahtera bagi warga negaranya. Jelang dua puluh tahun reformasi, tanda-tanda menguatnya demokrasi masih tampak remang-remang. Demikian juga kehidupan adil dan sejahtera yang diidamkan semua anak bangsa masih jauh panggang dari api.

Pemilihan umum (pemilu) 2014 digadang-gadang sebagai momentum penguatan demokrasi di segala bidang. Terpilihnya presiden baru berikut jajaran ekskutif yang dibentuknya diharapkan memperkuat sistem presidensial. Demikian juga terpilihnya para legislator baru diharapkan dapat mengawal dan mengontrol pemerintahan menuju kualitas demokrasi yang semakin baik.

Empat tahun sudah pemerintahan hasil pemilu 2014 ini berjalan. Kita tidak menutup mata dari berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk memperbaiki kehidupan bangsa ini. Kita juga mengapresiasi kinerja legislatif yang berusaha melakukan *check and balances* atas penyelenggaraan pemerintahan. Terlepas dari berbagai klaim ke-

berhasilan yang dicapai oleh pemerintahan ini, kita tetap perlu bersikap kritis. Masih banyak persoalan bangsa yang perlu segera diselesaikan, termasuk meningkatkan kualitas demokrasi.

Selama empat tahun terakhir, masyarakat menangkap sinyal pelemahan kewibawaan presiden lewat berbagai kegaduhan yang terjadi. Di sisi parlemen, wibawa jatuh ke titik nadir dengan skandal yang melibatkan para pimpinan lembaga tinggi negara itu. Karena itu, agenda pesta demokrasi terdekat, yaitu pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak tahun 2018, yang kemudian diikuti pemilihan legislatif (Pileg) dan pemilihan presiden (Pilpres) tahun 2019, kembali menjadi momentum yang ditunggu untuk memperbaiki kehidupan bangsa.

Agenda Pilkada, Pileg, dan Pilpres harus menjadi arena konsolidasi demokrasi untuk menciptakan kehidupan adil melalui supremasi hukum dan kehidupan sejahtera melalui pemerataan ekonomi. Pesta demokrasi jangan dijadikan semata kepentingan politik sesaat, dangkal, dan hanya memikirkan kekuasaan bagi diri serta kelompoknya. Karena itu, semua komponen bangsa harus teguh dengan komitmennya menegakkan, menjalankan, dan mengawal demokrasi.

Hadirnya buku ini adalah bagian dari ikhtiar pemikiran untuk meningkatkan pemahaman demokrasi dengan segala dinamikanya terutama terkait dengan aspek politik dan hukum. Buku ini merupakan antologi pemikiran yang ditulis oleh politisi dan akademisi. Pemikiran politisi yang terjun langsung dalam praktik demokrasi diharapkan dapat

menjernihkan persoalan yang dihadapi bangsa ini. Sementara para akademisi diharapkan memberikan kontribuasi teoretisnya bagi perbaikan kualitas demokrasi. Semoga terbitnya buku ini dapat membawa pencerahan pemikiran bagi para pembaca.

Daftar Isi

Kata Pengantar ~iii
Daftar Isi ~v

Pergulatan Politik Islam di Indonesia
M. Romahurmuziy ~1

Kodifikasi UU Pemilu dan Penguatan Demokrasi di Indonesia
Achmad Baidowi ~21

Urgensi Pembaruan Partai Politik
Nurainun Mangunsong ~41

Berdemokrasi yang Baik sebagian dari Iman
Fathorrahman Ghufron ~79

Praktik, Harapan, dan Penguatan *Democratic Civility* di Indonesia
Abd Aziz Faiz ~95

Keadilan Restoratif dan Pemidanaan Alternatif untuk Mengurangi Kelebihan Kapasitas Penampungan Lembaga Pemasyarakatan
Hifdzil Alim ~117

Perspektif Hak Asasi Manusia Tentang Penangkapan dan Penahanan dalam Hukum Acara Pidana
Mahrus Ali ~131

Transgender dalam Tinjauan Hukum Positif Indonesia
Sri Wahyuni ~157

Daftar Pustaka ~175
Tentang Penulis ~185

Pergulatan Politik Islam di Indonesia

M. Romahurmuziy[1]

Pendahuluan

Secara teologis, agama dan politik (baca: kekuasaan) tidak dapat dipisahkan. Menurut pemahaman Islam, *Al-Qur'an* memperlakukan kehidupan manusia sebagai suatu keseluruhan yang organik. Artinya, semua bidang kehidupan manusia harus dibimbing oleh petunjuk-petunjuk yang bersumber dari *Al-Qur'an*[2], termasuk di dalamnya adalah kehidupan politik. Karena itu perkembangan politik di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pergulatan politik Islam di Indonesia.

Secara historis, politik Islam di Indonesia mengalami pasang dan surut. Di awal Orde Baru sampai akhir tahun

[1] Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 2016-2021.

[2] Ahmad Syafii Maarif, *Studi tentang Percaturan dalam Konstituante: Islam dan Masalah Kenegaraan* (Jakarta: LP3ES, 1985), hal.11

1980-an bisa dikatakan politik Islam berada di luar arena kekuasaan, sehingga seorang ahli Indonesia dari Barat yang bernama Ruth T. McVey pernah menulis sebuah artikel yang berjudul *Faith as the Outsider: Islam in Indonesian Politics*[3]. Hal yang sama diungkapkan oleh Wertheim bahwa kaum Muslim di Indonesia adalah kaum *majority with a minority mentality*.[4]

Berkat perjuangan yang tak kenal lelah, sejak awal tahun 1990-an label yang diberikan Samson dan Wertheim perlahan-lahan gugur. Politik Islam mendekati cita-cita yang diimpikan. Di hampir setiap sudut panggung kekuasaan, selalu terdapat aktor politik Islam. Berangkat dari situlah tulisan ini ingin mengupas bagaimana perkembangan politik Islam di Indonesia? Apa saja pergulatan yang terjadi di dalamnya?

Masa Pra-Kemerdekaan

Banyak teori masuknya Islam ke Nusantara. Seminar sejarah masuknya Islam ke Indonesia pada tahun 1963 di Medan menyimpulkan bahwa Islam pertama kali masuk ke Indonesia pada abad pertama Hijriah (abad ke 7/8 M).[5]

---

[3] Artikel ini diterbitkan dalam sebuah buku yang diedit oleh James P. Piscatori (ed.), *Islam in the Political Process* (New York: Cambridge University Press, 1983).

[4] Lihat Wertheim W.F., "*Indonesian Moslems under Sukarno and Soeharto: Majority with Minority Mentality*", dalam B. B. Hering (ed.), *Studies on Indonesia Islam*, ed. B.B. Hering, (Townsville: Occasional Paper No.19, *Center for Southeast Asian Studies*, James Cook University, 1989), hal. 15-35.

[5] Sjamsudduha, *Penyebaran dan Perkembangan Islam, Katolik, Prot-*

Namun rumusan ini masih merupakan hipotesa sejarah belaka, karena tidak ada bukti kuat yang mendukungnya.[6]

Terlepas dari perdebatan tentang awal mula Islam masuk ke Indonesia, Islamisasi di Nusantara sudah mulai terjadi sejak abad ke-13. Penyebaran Islam di Nusantara menurut Ricklefs berlangsung dalam dua proses[7]: *Pertama*, penduduk pribumi berhubungan dengan agama Islam dan kemudian menganutnya. *Kedua*, orang-orang asing Asia (Arab, India, Cina, dll.) yang telah memeluk agama Islam bertempat tinggal secara permanen di suatu wilayah Indonesia, melakukan perkawinan campuran, dan mengikuti gaya hidup lokal. Karena melalui cara-cara yang bersifat akulturatif dan asimilatif serta mempunyai sikap yang kompromis dan toleran itulah, maka Islam di Indonesia bercorak inklusif serta dialogis.

Perubahan situasi di pesisir utara Jawa pada abad ke-14 juga ikut mempengaruhi Perkembangan Islam di Jawa. Masyarakat pesisir yang banyak berhubungan dengan saudagar-saudagar Islam dari Melayu, Arab, Gujarat dan Persia, yang mempunyai akses pengetahuan Islam. Karenanya pada akhir abad ke-15, masyarakat Jawa pesisir sudah menjadi Islam. Pendapat ini cukup beralasan karena selama

estan di Indonesia (Surabaya: Usaha Nasional 1987), hal. 22

[6] Buchari Ibrahim, *Sejarah Masuknya Islam dan Proses Islamisasi di Indonesia*, (Jakarta: Publicita, 1971); *Risalah Seminar Masuknya Islam ke Indonesia* (Medan: Panitia Seminar, 1963); Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII: Akar Pembaharuan Islam Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2004), hal. 1-19.

[7] M.C Ricklefs, *A. History of Modern Indonesia.* Terj. Dharmono Hardjowidjono. *Sejarah Indonesia Modern* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994).

pertengahan pertama abad ke-16 banyak para adipati di pesisir utara Jawa, Banten, Cirebon, Demak, Jepara, Tuban, Gresik, dan Surabaya memeluk Islam dan melepaskan diri dari kekuasaan Majapahit.[8]

Menjelang dasawarsa ketiga dari abad ke-16, Demak di bawah Raden Patah menjadi pusat atau dalam istilah Geertz menjadi *primus inter pares* dari seluruh peradaban Islam yang baru tumbuh di daerah-daerah pesisir.[9] Melalui kekuasaan Demak inilah Islam berkembang luas. Pada masa kekuasaan Demak terbentuk pola hubungan antara institusi agama dengan Negara.

Kontak antara orang Islam Indonesia dengan Timur Tengah pada akhir abad ke-19 juga telah mendorong timbulnya organisasi Islam baik yang bersifat keagamaan (Muhammadiyah, Persatuan Islam) maupun yang bersifat ekonomi dan politik (syariat Islam) pada arus urban. Sampai pada akhir penjajahan Jepang tahun 1945, perkembangan Islam di Jawa semakin maju disebabkan adanya kebijakan-kebijakan Jepang terhadap Islam, diantaranya adalah: pembentukan Kantor Urusan Agama (*Shumubu*); Madjlis Sjuro Muslimin Indonesia (Masjumi), dan dibentuknya Hizbullah (Tentara Allah atau Golongan Allah). Artinya, menjelang kemerdekaan Indonesia, politik Islam sudah cukup menguat. Hal ini tampak pada cita-cita para tokoh Islam untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara yang

[8] Clifford Geertz, *Islam yang Saya Amati: Perkembangan di Maroko dan Indonesia* (Jakarta: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, 1982), hal. 33.

[9] Clifford Geertz, *Islam yang Saya Amati...* hal. 42. Lihat juga, H.J. De Graaf & Th. Pigeaud, *Kerajaan Islam Pertama di Jawa: Tinjauan Sejarah Politik Abad XV dan XVI* (Jakarta: Grafiti, 2003), hal. 81.

diperjuangkan pada perumusan dasar negara Indonesia sebelum dan sesudah proklamasi kemerdekaan.

Masa Kemerdekaan sampai Orde Lama

Pada akhir penjajahan Jepang, elite modern Indonesia terbagi dalam beberapa kelompok yaitu kelompok Islam, Islam netral[10] (sering disebut dengan kelompok Nasionalis), komunis, dan Kristen. Masing-masing kelompok ini mengusung ideologinya sendiri. Namun dalam perjuangan ideologi negara, faksi-faksi ini bisa disederhanakan menjadi dua kelompok yaitu kelompok yang menginginkan Indonesia berdasarkan agama, yaitu Islam, dan kelompok yang menginginkan Indonesia berdasarkan ideologi non-agama yaitu kelompok Nasionalis.

Perbedaan dua kelompok tentang dasar negara tampak ketika bunyi sila pertama dari Pancasila "Ketuhanan Yang Maha Esa" dipersoalkan oleh kelompok Islam. Menurut kelompok Islam, pada sila pertama perlu ditambah dengan kata-kata "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Penambahan tujuh kata ini kemudian menimbulkan perdebatan. Untuk memecahkan ketegangan tersebut maka dibentuk panitia 9 dimana jumlah perwakilan Islam lebih dominan. Mereka adalah Soekarno (nasionalis); Mohammad Hatta (Islam, nasionalis); A. A. Maramis (Kristen); Abikoesno Tjokrosoejoso (PSII); Abdul Kahar Muzakkir (Muhammadiyah); Haji Agus Salim

[10] Kelompok Islam yang tidak memperjuangkan Islam sebagai dasar negara.

(Islam); Achmad Soebarjo (Islam, nasionalis); Abdul Wahid Hasjim (NU); Muhammad Yamin (nasionalis).[11]

Setelah melalui proses perdebatan yang sulit, pada tanggal 22 Juni 1945 dicapai satu *modus vivendi* dengan merumuskan suatu *gentlemen agreement* tentang Pembukaan UUD yang oleh Yamin dokumen ini dinamakan Piagam Jakarta (*The Jakarta Charter*).[12] Ini berarti cita-cita kelompok Islam sampai pada detik itu terakomodasi dan bisa dianggap sebagai kemenangan kelompok Islam.

Namun pada tanggal 18 Agustus 1945, kelompok Nasionalis dan orang Kristen dari Indonesia bagian timur keberatan dengan tujuh kata dalam Piagam Jakarta yang kemudian dihapus dari naskah pembukaan UUD 1945.[13] Peristiwa ini menjadikan sejumlah kelompok Islam merasa dikhianati. Kekalahan ini oleh generasi Islam berikutnya dipandang sebagai kelemahan politik Islam.[14] Dampak dari peristiwa tersebut memunculkan pemberontakan di beberapa daerah dengan tujuan mendirikan negara Islam.

---

[11] Ahmad Syafii Maarif, "*Studi tentang Percaturan dalam Konstituante: Islam dan Masalah Kenegaraan*. (Jakarta: LP3ES, 1985), hal. 107. Lihat juga, Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)* (Jakarta: Gema Insani Pers, 1997), hal. 28.

[12] Ahmad Syafii Maarif, "*Studi tentang Percaturan dalam Konstituante..*, hal. 107. Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta...* hal. 43

[13] Peristiwa ini bisa dibaca dalam Mohammad Hatta, *Memoir* (Jakarta: Tintamas, 1978), hal. 454-457 dan Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta...* hal. 50-58.

[14] Ahmad Syafii Maarif, "*Studi tentang Percaturan dalam Konstituante..*, hal. 109. Lihat juga, Yudi Latif, *Intelegensia Muslim dan Kuasa: Genealogi Intelegensia Muslim Indonesia Abad ke-20* (Bandung: Mizan, 2005), hal. 345.

Misalnya, Kartosuwirjo di Jawa Barat pada tanggal 7 Agustus 1949 memproklamasikan Negara Islam Indonesia (NII). Kahar Muzakar mengadakan pemberontakan di Sulawesi Selatan pada tahun 1952, dan Daud Beureueh memproklamasikan Negara Islam di Aceh sebagai bagian dari NII yang diproklamasikan Kartosuwirjo. Namun berbagai pemberontakan ini justru selanjutnya melemahkan perjuangan politik Islam, karena menjadikan rezim Orde Baru selalu curiga terhadap politik Islam.

Partai-partai Islam yang memperjuangkan Islam sebagai dasar negara yaitu Masjumi, NU, PSII, Perti, AKUI, PPTI, Gerakan Pilihan Sunda, L. M. Idrus Effendi meraih 230 kursi. Adapun Blok Nasionalis yang memperjuangkan Pancasila sebagai dasar negara yaitu PNI, PKI, Parkindo, Partai Katolik, PSI, IPKI, PRN, dll, meraih 274 kursi, dan blok sosial-ekonomi memperoleh kursi 10.[15] Dengan perolehan kursi sebanyak 230 maka harapan untuk memperjuangkan Islam sebagai dasar negara menjadi semakin tidak realistis. Hal ini terbukti ketika Konstituante memulai sidangnya pada tanggal 10 November 1956 di Bandung tidak bisa mencapai kata sepakat tentang rumusan dasar Negara. yaitu Negara Pancasila atau Negara Islam.[16] Melihat kebuntuan ini, melalui dekrit, tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menyatakan kembali ke UUD 1945 dan Indonesia memasuki

[15] Pembagian blok berdasarkan pembagian yang dibuat oleh Adnan Buyung Nasution dalam *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992).

[16] Ahmad Syafii Maarif, *Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*... hal. 75

era pemerintahan Demokrasi Terpimpin.[17]

Awal Orde Baru hingga Akhir 1980-an

Setelah ikut membantu menumpas pengikut PKI, harapan kelompok Islam untuk bisa banyak ambil bagian dalam politik di Indonesia pada awal pemerintahan Orde Baru tidak terwujud. Hal ini disebabkan oleh warisan kesalahpahaman dari pemerintah kolonial yang menganggap Islam sebagai sumber pemberontakan yang dibenarkan dengan adanya berbagai pemberontakan kelompok Islam seperti DI/TII. Akibatnya, pemerintah Orde Baru cenderung *phobia* terhadap gerakan politik Islam.

Islamofobia dikalangan pemerintah Orde Baru, oleh beberapa tokoh Islam diduga menjadi sebab kuatnya pengaruh lembaga *think tank* CSIS dalam merumuskan kebijakan pemerintah terhadap Islam. Hal ini sebagaimana disinyalir oleh beberapa tokoh Islam. Menguatnya militansi politik Islam pasca G-30-S/PKI 1965 mampu menyatukan gerakan politik Ali Moertopo dengan elite Katolik-Cina seperti Harry Tjan Silalahi; Sofyan Wanandi dan Jusuf Wanandi.[18]

Selanjutnya pemerintahan Orde Baru melakukan penyederhanaan parpol. Pada Pemilu 1971 terdapat 10 kontestan partai politik yaitu: Golkar, NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Partai Katholik, Perti, IPKI, dan Murba. Faksi-faksi

[17] Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta....* hal. 115.

[18] Secara informal, sejumlah warga negara keturunan Cina, seperti Liem Bian-Kie, Harry Tjan Silalahi, dan Panglaykim, telah memberikan pengaruh politik yang besar dari dalam kelompok kaki tangan Operasi Khusus dari Ali Murtopo.

kelompok partai politik ini kemudian disederhanakan menjadi dua partai yaitu (1) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan penggabungan partai-partai Islam: NU, Parmusi, PSII, dan Perti; (2) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) merupakan penggabungan partai-partai Nasionalis dan Kristen yaitu PNI, Parkindo, Katolik, Perti, IPKI, dan Murba. Penyederhanaan ini sesuai dengan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik.

Perubahan posisi Politik Islam di Indonesia mulai terjadi pada akhir tahun 1970-an. Hal ini disebabkan oleh kebangkitan menyeluruh (*holistic revival*) yang terjadi di kalangan Islam pada akhir 1970-an. Hefner menyatakan: "Para antropolog dan wartawan melaporkan bahwa Islam normatif membuat kemajuan besar di daerah-daerah yang pernah menjadi basis Nasionalisme sekuler, sementara kejawen mengalami penurunan".[19]

Di sisi lain menurut Nurcholish Madjid sejak awal 1980-an telah terjadi ledakan intelektual Islam. Sejak dimasukkannya kurikulum agama dalam sekolah umum, banyak kalangan santri pada tahun 1962 atau 1963 yang masuk universitas. Maka setelah tujuh tahun, mereka menjadi *boom* sarjana Islam yang pertama. Demikian juga Dawam Rahardjo mengatakan bahwa pada tahun 1980-an bermunculan penyandang Ph. D., seperti Amin Rais, Kuntowijoyo, Yahya Muhaimin, dimana komitmen mereka terhadap Islam sangat kuat. Pada tahun 1980-an para lulusan

[19] M. Bambang Pranowo, *Partai Politik dan Islamisasi di Pedesaan Jawa dalam Pembangunan dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara* (Jakarta: LP3ES, 1993), hal. 195.

ini menduduki jabatan menengah di birokrasi, mereka melakukan perubahan dari dalam sehingga mendorong terjadinya Islamisasi di kalangan para birokrat.

Kebangkitan Islam pada akhir tahun 1970-an dan 1980-an ini berpengaruh terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang cenderung mengakomodasi aspirasi umat Islam, hal yang sebelumnya sangat jarang terjadi. Ini merupakan tanda bahwa kekuatan politik Islam sudah mulai tampak dalam birokrasi pemerintahan sejak tahun 1980-an.

Akhir 1980-an sampai 1998

Pada tahun 1970-an Soeharto sangat berhati-hati terhadap Islam. L.M. Idrus Effendi pada akhir 1980-an dan para pembantunya mulai merangkul kalangan Muslim dan meninggalkan mereka yang non-Muslim dan abangan. Hal ini disebabkan dukungan dari pihak militer untuk mengokohkan kekuasaannya sudah mulai melemah. [20]

Pada awal tahun 1980-an pengaruh dan peranan politik CSIS juga mulai merosot. Hal ini tampak pada Munas III Golkar tahun 1983, kelompok Tanah Abang hanya mendapat dua kursi, sedangkan Sudharmono atas restu Soeharto terpilih sebagai ketua Golkar periode 1983-1988.[21] Di

[20] Douglas E Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and The Ideology of Tolerance* (London: Routledge, 1995). Diterjemahkan oleh Hartono Hadikusumo dengan judul, *Percaturan Politik di Indonesia: Demokrasi, Islam, dan Ideologi Toleransi* (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2002), hal. 134.

[21] Suhadi, *Kontestasi Islam-Kristen Paska Institusionalisasi Agama-agama di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2002).

bawah kepemimpinan Sudharmono, Golkar secara intensif melakukan pendekatan terhadap ormas-ormas Islam. Tahun-tahun setelah ini merupakan rujuknya pemerintah dengan kelompok Islam, yang ditandai dengan semakin akomodatifnya pemerintah terhadap kepentingan Islam. Sikap akomodatif pemerintah ini ditunjukkan dengan diberlakukannya dua undang-undang pada tahun 1989 yaitu Undang-undang Peradilan Agama dan Sistem Pendidikan Nasional.

Diantara kebijakan pemerintah yang mengadopsi aspirasi umat Islam misalnya, diizinkannya penggunaan jilbab, dimana sebelumnya terjadi pelarangan berdasarkan SK Dirjend Dikdasmen No. 052/C/Kep/D/1982. Setelah pemilu 1992, menteri-menteri Kristen yang mengendalikan departemen keuangan diganti dengan menteri-menteri Muslim yang punya hubungan dengan ICMI. Pada tahun 1993 SDSB ditutup atas desakan dari umat Islam. Untuk meyakinkan komitmennya terhadap Islam, maka pada tahun 1991 Soeharto dan keluarganya naik haji ke Mekkah. Seiring krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997, Soeharto tidak lagi bisa mempertahankan diri sebagai orang nomor satu di Indonesia sehingga pada 21 Mei 1998 ia menyerahkan kekuasaannya pada Habibie.

Post Soeharto/ Reformasi

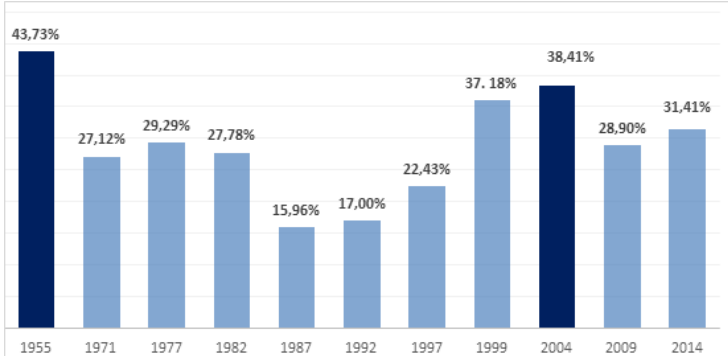
Pada masa ini politik Islam boleh dikatakan mencapai titik pijak yang sangat kuat. Kebangkitan politik Islam ditandai oleh beberapa fenomena yang hampir tidak muncul

ke permukaan pada masa Orde Baru yaitu:

Pertama, gairah pembentukan partai politik berbasis Islam. Pada masa Soeharto diterbitkan dua kebijakan berkaitan dengan partai politik yaitu: (1) Undang-undang No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Undang-undang ini membatasi pembentukan partai politik baru di Indonesia. (2) Pada tahun 1985 ditetapkan Undang-undang No. 8 tahun 1985 tentang Asas Tunggal Pancasila. Pokok dari undang-undang ini adalah bahwa setiap organisasi sosial politik maupun keagamaan harus menggunakan Pancasila sebagai dasar ideologi.

Artinya bahwa setiap partai politik harus menggunakan Pancasila sebagai dasar negara, tidak ada asas lain kecuali Pancasila. Situasi ini berubah setelah Soeharto turun dari kekuasaan. Presiden RI, B. J. Habibie memberi izin terbentuknya partai politik baru. Menjelang PEMILU 1999 sudah terdapat 35 buah partai Islam yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman. Setelah diadakan seleksi oleh Tim Sebelas, yang lolos sebagai kontestan pemilu 1999 sebanyak 20 partai Islam dari 48 partai politik. Kini, sejak reformasi telah 4 kali pemilu diselenggarakan. Partai-partai berbasis Islam secara akumulatif belum pernah meraih kemenangan. Berikut hasil perolehan suara partai Islam pada pemilu *post* Soeharto:

Persentasi Perolehan Suara Partai Politik Islam Dari Tahun 1955-2014



Keterangan: Pra-reformasi Parpol berbasis Islam mendapatkan suara tertinggi pada tahun 1955, sedangkan pasca reformasi mendapat suara tertinggi pada tahun 2004

Berdasarkan grafik diatas, pada era pasca Soeharto partai Islam mendapat suara yang cukup signifikan, yakni 35,5% dari total suara sah pada pemilu 1999 dan 38,35% dari total suara sah pada pemilu 2004. Lonjakan suara pada pemilu 2004 diperoleh PKS, di mana pada pemilu 1999 Partai Keadilan (sebelum menjadi PKS) hanya memperoleh 1,36% suara sedangkan pada pemilu 2004 melonjak menjadi 7,34%. Namun, pemilu 2009 dan 2014 kurang menggembirakan karena perolehan partai Islam untuk tahun 2009 hanya mendapatkan 28.90% dari suara sah, sedangkan pada Pemilu 2014, partai Islam mendapatkan 31.41% dari suara sah secara nasional.

Kedua, maraknya gerakan Islam garis keras. Pasca runtuhnya pemerintahan Soeharto mulai muncul berbagai organisasi Islam radikal. Ciri khas dari gerakan Islam radikal

adalah sifat intoleransi dalam melihat *the others*. Kelompok ini sangat eksklusif baik dalam pergaulan sosial maupun dalam teologi mereka. El-Fadl mengatakan bahwa "Mereka tidak sekadar berupaya memberdayakan diri, tetapi juga secara agresif berusaha melemahkan, mendominasi, atau menghancurkan orang lain".[22] Kelompok Muslim radikal misalnya Front Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah (FKASWJ) yang dikenal dengan Laskar Jihad-nya; Front Pembela Islam (FPI); Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Jamaah al-Ikhwan al-Muslimin Indonesia (JAMI) dan Jamaah Islamiyah (JI).

Ketiga, menguatnya kembali perjuangan untuk menegakkan syariat Islam di Indonesia. Gerakan Islam yang memperjuangkan syariat Islam di Indonesia bertindak dalam dua pola: (1) pola kekuasaan politik yaitu dengan cara melakukan lobi-lobi kekuasaan (DPR, MPR, dan partai politik) dan (2) pola kultural menuju kekuasaan yaitu dengan cara dakwah di masyarakat dengan strategi menguasai masyarakat terlebih dahulu kemudian mengislamkan kekuasaan. [23]

Di ranah politik, partai-partai politik berbasis Islam, setidaknya pengalaman PPP, terus berjuang mengintegrasikan nilai-nilai syariat ke dalam hukum positif di Indonesia melalui politik legislasi nasional (baca: undang-undang) maupun legislasi daerah (baca: peraturan daerah). Per-

[22] Khaled Abou El Fadl, *Cita dan Fakta Toleransi Islam: Puritanisme versus Pluralisme* (Bandung: 25 Arasy, 2003), hal. 21

[23] Khamami Zada, "Wacana Syariat Islam: Menangkap Potret Gerakan Islam di Indonesia," dalam *Tashwirul Afkar* (12), 2002, hal. 32.

juangan ini dilakukan secara prosedural di parlemen dan dengan mekanisme yang demokratis di setiap alat kelengkapan dewan, baik melalui fraksi, komisi maupun Badan Legislasi. Sebagai perjuangan, ikhtiar tersebut tidak selalu berhasil karena partai-partai berbasis Islam kalah dalam jumlah, bahkan kadang di antara mereka sendiri berbeda pendapat. Namun, hari ini aktivis Islam yang tersebar ke berbagai partai nasionalis juga tidak sedikit, sehingga membuat kerja-kerja politik partai-partai berbasis Islam dalam mengegolkan legislasi tertentu yang berpihak pada kepentingan umat menjadi lebih mudah dibanding era orde lama maupun orde baru. Di antara karya legislasi partai berbasis Islam, setidaknya pengalaman PPP adalah terbitnya sejumlah undang-undang yang mengintegrasikan syariat ke dalam batang tubuhnya, yakni:

1. UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
2. UU No. 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak.
3. UU No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan dan Labelisasi Halal jo. UU No. 18 tahun 2012 tentang Pangan.
4. UU No. 3 Tahun 1997 Tentang Peradilan Anak.
5. UU No. 7 Tahun 1992 jo. UU No. 10 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia yang menugasi BI dan Menyiapkan Peraturan dan Fasilitas Penunjang untuk Operasional Bank Syariah.
6. UU No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.
7. UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Pendidikan Nasional.
8. UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

9. UU No. 40 Tahun 2004 tentang Perseroan Terbatas, khususnya dalam Pasal 109:
    a. Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syariah selain mempunyai Dewan Komisaris wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah.
    b. Dewan Pengawas Syariah sebagaimana telah diubah pada ayat (1) terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia.
    c. Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberi nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah.
10. UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
11. UU No. 48 Tahun 2007 Tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara menjadi Undang-Undang.
12. UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah.
13. UU No. 17 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 36 Tahun 2008 Tentang Pajak Penghasilan. Zakat dapat dijadikan pengurang hasil neto dapat dianggap sebagai biaya yang mengurangi penghasilan.
14. UU No. 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

15. UU No. 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara.
16. UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah
17. UU No. 44 tahun 2008 tentang Anti Pornografi dan Pornoaksi
18. UU No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.
19. UU No. 21 tahun 2009 tentang Perbankan Syariah.
20. UU No. 33 tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.
21. UU No. 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.
22. RUU Larangan Minuman Beralkohol.
23. RUU Lembaga Pendidikan Keagamaan.
24. RUU perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
25. Dll.

Kesimpulan

Kiprah politik Islam di panggung kekuasaan Indonesia banyak mengalami pasang surut. Dinamika politik Islam sejak awal kemerdekaan bisa dibagi ke dalam empat masa, yaitu:

Pertama, awal kemerdekaan hingga Orde Lama. Pada masa ini elite politik Indonesia dalam memperjuangkan ideologi negara, terbagi menjadi dua kelompok yaitu kelompok yang menginginkan Indonesia berdasarkan agama, yaitu Islam, dan kelompok yang menginginkan Indonesia berdasarkan ideologi non-agama yaitu kelompok

nasionalis. Ditetapkannya Piagam Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945 sempat dianggap sebagai kemenangan kelompok Islam, namun akhirnya ter-*mansukh* dengan sila pertama Pancasila yang berlaku sampai hari ini.

Kedua, awal orde baru sampai akhir tahun 1980-an. Pada masa ini politik Islam di Indonesia banyak berada di luar arena kekuasaan. Situasi ini mengalami perubahan ketika kebangkitan secara menyeluruh (*holistic revival*) terjadi di dunia Islam pada akhir 1970-an. Kebangkitan Islam sangat berpengaruh terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang akhirnya cenderung mengakomodasi aspirasi umat Islam.

Ketiga, masa akhir 1980-ansampai tahun 1998. Pemerintah mulai melakukan pendekatan dan merangkul kalangan Muslim. Komunikasi baik ini ditandai dengan adanya peresmian ICMI oleh Presiden Soeharto pada tanggal 6 Desember 1990 di Malang Jawa Timur. Bulan madu Islam dan kekuasaan tidak berlangsung lama karena Soeharto turun dari kekuasaan pada tahun 1998.

Keempat, era pasca Soeharto. Pada masa ini politik Islam mendapatkan pijakan yang sangat kuat. Kebangkitan politik Islam ini ditandai adanya gairah pembentukan partai politik berbasis Islam, maraknya gerakan Islam garis keras, serta menguatnya kembali perjuangan untuk menegakkan syariat Islam di Indonesia.

Pergulatan Islam dan politik masih akan terus berlangsung. Hal ini dapat diidentifikasi dari tiga tipe perjuangan: Pertama, perjuangan mengintegrasikan syariat Islam ke

dalam hukum positif di Indonesia secara bertahap dan demokratis oleh partai-partai politik berbasis Islam melalui gerakan parlementarian (legislasi nasional dan daerah). Kedua, perjuangan penegakan syariat Islam dengan gerakan lapangan juga berlak. antara lain Front Pembela Islam (FPI), Komite Penegakan Syariat Islam, dll. Ketiga, membentengi moral umat Islam dengan penegakan syariat secara kultural oleh ormas-ormas sosial keagamaan seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, dll.

Kodifikasi UU Pemilu dan Penguatan Demokrasi di Indonesia

Achmad Baidowi[1]

Setiap menjelang pemilu di Indonesia selalu terjadi perubahan regulasi melalui revisi Undang-Undang. Akibat perubahan tersebut seringkali menyebabkan keruwetan teknis di lapangan. Atas dasar itulah, Presiden Joko Widodo (Jokowi) sempat berkeluh-kesah karena regulasi pemilu selalu berubah. Sejatinya perubahan regulasi tersebut menyesuaikan dengan perkembangan zaman, namun idealnya harus bisa bertahan untuk beberapa kali pemilu. Jika pun ada perubahan, cukup sebagian pasal yang perlu penyesuaian.

Berangkat dari hal tersebut, pemerintah mencoba menyusun kodifikasi UU Pemilu yang merupakan gabungan dari tiga UU, yakni UU 15/2011 tentang Penyelenggara

[1] Anggota Komisi II DPR RI (Politik, Pemerintahan dalam Negeri dan Agraria) dari Fraksi PPP.

Pemilu, UU 8/2012 tentang Pemilu Legislatif dan UU 42/2008 tentang Pemilu Presiden. Dari dua UU tersebut, hanya UU 42/2008 yang bertahan dua kali pemilu.

Usulan kodifikasi UU Pemilu dinilai urgen untuk menghasilkan regulasi pemilu yang komprehensif dalam satu kesatuan, tidak parsial seperti yang terjadi selama ini. Alasan utama dilakukan kodifikasi karena beberapa materi dari tiga UU tersebut memiliki kesamaan, atau sekurang-kurangnya memiliki persinggungan pada beberapa ketentuan, seperti; pengaturan mengenai penyelenggaraan, pengawasan, daftar pemilih, tempat pemungutan suara, mekanisme penghitungan, kampanye, penyelesaian sengketa, saksi, hingga pengaturan dana kampanye.

Setelah melewati perdebatan yang cukup panjang antara pemerintah dan DPR dalam pembahasan di Pansus, RUU Pemilu disahkan dalam Rapat Paripurna, Jumat (21/7/2017) dini hari dengan diwarnai *walk out* empat fraksi, yakni Gerindra, Demokrat, PAN dan PKS. Keempat parpol tersebut tidak sepakat dengan rumusan pasal 222 tentang ketentuan Presidential Threshold (PT) 20% kursi atau 25% suara hasil Pemilu 2014. UU Pemilu akhirnya disahkan menjadi UU oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 15 Agustus 2017 dan diundangkan oleh Menkumham Yasonna H. Laoly pada 16 Agustus 2017 dengan tercantum di lembaran negara Nomor 7 Tahun 2017.[2]

Mengingat ada tiga UU yang dilebur, setidaknya terdapat 573 pasal pasal yang akan termuat dalam kodifikasi UU

[2] *http://sipuu.setkab.go.id/PUUdoc/175296/UU_Nomor_7_Tahun-2017-Batang-Tubuh-Hal. 151-317.Pdf.*

Pemilu. Hasil kodifikasi UU Pemilu tersebut dimaksudkan untuk peningkatan kualitas pemilu di masa mendatang, khususnya Pemilu 2019 yang berbeda dengan pemilu sebelumnya karena terjadinya pemilu legislatif dan pemilu presiden secara bersamaan sesuai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Di Negara demokrasi seperti Indonesia, pemilu dianggap sebagai salah satu tolok ukur demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.[3]

Ikhtiar untuk memperbaiki pelaksanaan pemilu melalui penyempurnaan sejumlah perangkat peraturan dimaksudkan untuk peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia. Sebab, pelaksanaan pemilu merupakan salah satu parameter utama untuk mengukur kualitas demokrasi di Indonesia. Jika pelaksanaan pemilu berjalan secara jujur, bersih, dan berkeadilan maka niscaya tujuan memperkuat demokrasi di Indonesia mudah tercapai. Selanjutnya, tujuan hakiki dari demokrasi untuk kesejahteraan rakyat bakal terwujud.

Beberapa Isu Krusial

Jika merunut ke belakang, keterlambatan pengajuan RUU dari pemerintah kepada DPR berpengaruh terhadap persiapan teknis. Kendala yang cukup terlihat adalah rekrut-

[3] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 461.

men penyelenggara pemilu. Saat RUU diajukan, Presiden Jokowi sudah membentuk panitia seleksi (pansel) KPU-Bawaslu melalui Keppres. No. 98/P Tahun 2016 tanggal 2 September 2016.

Sementara, pada saat yang sama revisi UU 15/2011 belum dilakukan, padahal menjadi bagian dari kodifikasi. Revisi terhadap UU 15/2011 dimaksudkan untuk persiapan rekrutmen penyelenggara Pemilu 2019. Namun, karena pembahasan revisi UU tersebut belum dilakukan, maka rekrutmen penyelenggara pemilu mengacu pada UU lama. Padahal, terdapat sejumlah ketentuan baru yang akan dimasukkan dalam kodifikasi dengan tujuan menghasilkan penyelenggara pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Untuk menyiasati aturan mengenai perekrutan penyelenggara pemilu, maka dibuat norma baru yakni ketentuan peralihan yang tidak membatalkan proses seleksi yang sudah berjalan berdasarkan UU 15/2011.

Seperti lazimnya pembahasan UU di parlemen selalu terjadi penggumpalan isu atau materi pokok dari seluruh persoalan. Setidaknya ada beberapa materi krusial yang mewarnai pembahasan UU Pemilu. Terdapat beberapa materi krusial yang mendapat perhatian ekstra pada pembahasan RUU Pemilu. *Pertama*, sistem pemilu apakah proporsional tertutup, proporsional terbuka terbatas atau proporsional terbuka murni. Sistem proporsional didasarkan pada proporsi perimbangan antara jumlah penduduk dengan jumlah kursi. Prinsip utama di dalam sistem ini adalah adanya terjemahan capaian suara di dalam pemilu oleh peserta pemilu ke dalam alokasi kursi di lembaga

perwakilan secara proporsional.[4] Pengalaman Sembilan kali pemilu di Indonesia, sistem proporsional ini yang sering diterapkan.[5] Dalam sistem ini, di setiap daerah pemilihan (dapil) akan terdiri dari banyak calon legislatif (caleg).

Dalam sistem proporsional tertutup, pemilih hanya memilih tanda gambar, sementara daftar caleg tidak dibuka ke publik. Sistem ini juga dikenal dengan istilah *list proportional representation* (List PR) dan pemilih cukup memilih gambar partai.[6] Jika parpol mendapatkan suara melampaui bilangan pembagi pemilih (BPP), maka parpol yang menentukan siapa saja caleg yang akan ditugaskan ke parlemen. Dengan sistem ini, maka nantinya figur yang duduk di parlemen merupakan kader terbaik parpol yang sudah tersaingi melalui proses seleksi internal. Dampaknya, anggota parlemen akan produktif dalam penyusunan legislasi dan vokal dalam menyuarakan aspirasi konstituen. Namun, kelemahannya sebagian caleg yang berada di nomor besar tidak akan bekerja maksimal bekerja untuk mendulang suara. Hanya, yang perlu diantisipasi dengan sistem ini terjadinya kolusi dalam penyusunan daftar caleg, yakni mereka yang dekat dengan pimpinan parpol akan mendapatkan nomor urut 1. Karena itulah, perlu dilakukan pra-pemilu atau konvensi untuk menentukan kader yang layak mendapatkan nomor urut 1. Dengan demikian, para kandidat memiliki keterikatan tertentu dengan partai dan

[4] Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca- Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010), hal. 86.

[5] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*.. hal. 473-485.

[6] Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*... hal. 86.

pimpinannya atau kepada pimpinan sayap partai.[7]

Selanjutnya sistem proporsional terbuka terbatas, yakni daftar caleg dibuka kepada publik dan pemilih tetap tidak bisa memberikan pilihan langsung kepada caleg. Sistem inilah yang diajukan pemerintah dalam revisi RUU Pemilu. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 138 ayat (2) draf RUU Pemilu yang berbunyi: *"Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka terbatas;"* pada ayat (3) disebutkan, *"Sistem proporsional terbuka terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan sistem Pemilu yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon yang terbuka dan daftar nomor urut calon yang terikat berdasarkan penetapan partai politik. "* Lalu pada pasal 401, disebutkan bahwa *"penetapan calon terpilih anggota legislatif dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi di suatu daerah pemilihan, ditetapkan berdasarkan nomor urut calon sesuai urutan yang tercantum pada surat suara."*[8]

Menurut Direktur Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraeni nama calon ada di surat suara tapi pemilih tidak boleh memilih calon langsung, sementara penentuan caleg terpilih berdasarkan nomor urut yang diajukan partai. System terbuka terbatas sama saja dengan *proportional party list* atau partai proporsional

[7] Peter Schroder, *Strategi Politik*, terj. Aviantie Agoesman (Jakarta FNS, 2013), edisi III, hal. 506.

[8] Draft RUU Penyelenggaraan Pemilu diserahkan Pemerintah kepada DPR pada 21 Oktober 2016.

dengan daftar partai (sistem pemilu proporsional tertutup). Sistem ini, sebenarnya mirip dengan sistem Pemilu 2004 dengan penentuan caleg terpilih apabila mencapai 100% BPP. Apabila tidak ada yang mencapai 100% BPP maka kembali pada nomor urut. Dengan demikian parpol masih bisa melakukan kendali kepada para caleg yang akan dikirimkan ke parlemen. Dari Pemilu 2004 hanya ada dua caleg yang memperoleh suara mencapai BPP 100%, yakni Hidayat Nur Wahid Dapil II DKI Jakarta dan Saleh Djasit dari Dapil Riau.

Kemudian sistem proporsional terbuka murni, yakni penetapan caleg berdasarkan suara terbanyak seperti yang diterapkan pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Sistem ini berdasarkan Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 atas gugatan terhadap Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU 10/2008. Dengan penerapan suara terbanyak dalam menentukan caleg terpilih telah menjadi sejarah baru bagi perpolitikan di Indonesia yang mengarah pada liberalisasi politik. Caleg terpilih ke parlemen berdasarkan aspirasi murni kehendak konstituen, meskipun tidak mencapai 100% BPP. Melalui system ini, caleg yang lolos ke parlemen adalah caleg yang memang diinginkan publik.

Dalam pratiknya juga sering terjadi kanibalisasi politik antar parpol bahkan sesama caleg internal. Kanibalisasi politik terjadi karena antar caleg dari antar parpol maupun di internal parpol saling berebut suara untuk menjadi yang terbanyak. [9] Kelemahan dengan sistem ini siapapun bisa terpilih sebagai caleg asalkan memiliki popularitas dan

[9] Peter Schroder, *Strategi Politik*, hal. 503.

modal. Sehingga parpol berusaha mecari figur popular tanpa memerhatikan jenjang kaderisasi internal. Akibatnya, kemampuan SDM yang lolos ke parlemen seringkali bukan kader terbaik partai. Dampaknya, produktivitas parlemen ikut terpengaruh oleh rendahnya SDM tersebut. Dengan sistem ini, kader potensial parpol tidak bisa lolos ke parlemen karena kalah bersaing dengan kader instan yang unggul dari aspek modal dan popularitas. Sistem ini juga memungkinkan para pesohor (artis) bahkan pelawak pun bisa terpilih menjadi anggota parlemen. Munculnya caleg artis banyak menuai kritik karena dianggap tidak memiliki cukup kapabilitas untuk memainkan peran-peran politik mewakili aspirasi kepentingan rakyat.[10]

Ideologisasi parpol kepada para caleg menjadi barang langka. Karena demi mendulang suara melimpah seorang caleg mengabaikan cara-cara penyampaian visi dan misi parpol, dan lebih mengedepankan personal branding yang mengarah pada kampanye bersifat hiburan belaka. Fenomena ini sudah muncul sejak Pemilu 2009 ketika sistem suara terbanyak pertama kali diterapkan. Pendekatan pragmatis lebih dominan ketimbang pendekatan ideologis.[11] Afiliasi politik lebih didasarkan pada pilihan rasional berupa kalkulasi untung rugi, sehingga persaingan antar caleg secara

[10] Sigit Pamungkas, *Partai Politik; Teori dan Praktik di Indonesia* (Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarisme (IDW), cet.2, 2012), hal. 198.

[11] Pramono Anung Wibowo, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi; Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen* (Jakarta: Kompas, 2013), hal. 272-273.

individual lebih mengarah pada pragmatisme.[12] Setelah melalui perdebatan panjang, akhirnya disepakati sistem proporsional terbuka dipilih menjadi sebuah keputusan. Selanjutnya, harus ada pengetatan syarat menjadi caleg diantaranya harus menjadi kader parpol dalam batas waktu minimal sebelum terdaftar sebagai caleg.

Isu krusial *kedua*, penerapan *parliamentary threshold* (PT) atau ambang batas suara parpol untuk bisa mendudukkan wakilnya di parlemen. Pada Pemilu 2014 besaran PT 3,5% hanya berlaku untuk DPR RI pasca putusan MK nomor 52/PUU-X/2012. Putusan tersebut menghapus ketentuan PT yang diberlakukan secara *flat* yakni hingga DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Karena faktanya, sejumlah parpol yang tidak lolos PT nasional ternyata memiliki basis dukungan yang kuat di sejumlah daerah, bahkan mengalahkan parpol besar.[13] Misalnya, Partai Bulan Bintang di Pamekasan, Jawa Timur pada Pemilu 2014 memiliki 5 kursi dan mendapatkan Wakil Ketua DPRD. Begitupun dengan PKPI di Kabupaten dan Kota Jayapura Papua memperoleh 4 kursi.

Tujuan dari penerapan PT adalah untuk menghasilkan sistem multi parpol sederhana, agar pengambilan keputusan di parlemen tidak tersandera banyaknya kepentingan. Dengan PT 3,5% pada Pemilu 2014 terdapat sekitar 2,2 juta

[12] Rubaidi "Jawa Timur: Klientalisme Baru dan Pudarnya Politik Aliran" dalam Edward Aspinall dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia; Patronase dan Klientalisme pada Pemilu Legislatif 2014* (Yogyakarta: PolGov 2015), hal. 381.

[13] Harun Husein, *Pemilu Indonesia; Fakta, Angka, Analisis dan Studi Banding* (Jakarta: Perludem, 2014), hal. 384.

suara sah yang hangus. Karena itu, jika besaran PT dinaikkan maka akan lebih banyak lagi suara yang terbuang. Dalam setiap pembahasan RUU Pemilu, perdebatan mengenai angka PT ini bakal sengit. Parpol besar menginginkan angka besar dan parpol kecil menginginkan angka kecil. Kemudian biasanya akan terjadi kompromi politik antara kedua kutub kekuatan tersebut untuk menyepakati angka moderat. Sayangnya kompromi politik tersebut oleh sebagian pihak seringkali dituding sebagai praktik politik dagang sapi.[14] Dengan alasan penguatan kualitas demokrasi di Indonesia, ketentuan ini mengalami kenaikan 0,5% menjadi 4% pada Pemilu 2019 yang hanya berlaku untuk DPR RI.

Masalah krusial *ketiga*, adalah besaran alokasi kursi di setiap daerah pemilihan (dapil) yang pada Pemilu 2014 sebanyak 3-10 kursi. Jumlah alokasi kursi ini per dapil ini sama persis dengan Pemilu 2009. Adanya usulan untuk memperkecil alokasi kursi menjadi 3-6 per dapil hanyalah akan memperbesar jumlah suara yang terbuang dan juga patut dicurigai hanya untuk menguntungkan parpol besar yang berlindung di balik ide penyederhanaan parpol di parlemen. Padahal penyederhanaan parpol di parlemen tidak bisa diukur dengan jari mengenai jumlah parpol melainkan dengan alat ukur yang disepakati pakar pemilu yakni indeks jumlah efektif partai di parlemen atau ENPP (*the effective number off parliament parties*).[15] Melalui alat ukur tersebut yang dihitung adalah efektivitas pembentukan poros kekuatan di parlemen bukan jumlah

[14] Harun Husein, *Pemilu Indonesia*... hal. 391.
[15] Harun Husein, *Pemilu Indonesia*... hal. 409.

parpol. Begitupun dengan besaran kursi per dapil DPRD provinsi dan kabupaten/kota tidak mengalami perubahan, yakni 3-12 kursi per dapil. Selain itu, ketentuan mengenai dapil DPR RI dan DPRD Provinsi menjadi lampiran UU. Sementara ketentuan dapil kabupaten/kota diserahkan kepada KPU dalam penyusunannya. Adapun untuk kursi DPR RI mengalami kenaikan sebanyak 15 kursi yang diperuntukkan bagi daerah luar Jawa, yakni Jambi (1), Riau (2), Kepri (1), Lampung (2), Kalbar (2), Kaltara 3), (Sulbar 1), Sulteng (1), Sultra (1), NTB (1). Sedangkan untuk DPRD Provinsi yang jumlah penduduknya di atas 20 juta, jumlah maksimal kursi sebanyak 120 kursi. Maka DPRD Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat memiliki 120 kursi pada Pemilu 2019. Sementara untuk, kabupaten/kota berpenduduk di atas tiga juta, jumlah kursi DPRD paling banyak 55 kursi. Maka, DPRD Kota Surabaya dan DPRD Kabupaten Bogor memiliki 55 kursi pada Pemilu 2019.

Kemudian, isu krusial *keempat,* persoalan pemilu serentak sesuai amanat putusan MK. Salah satu tema yang sering dibahas adalah bisa tidaknya parpol baru untuk mengusung capres. Jika kita konsisten menerapkan perundang-undangan maka parpol baru tidak berhak mengajukan pasangan capres. Karena dalam amar putusan MK hanya memerintahkan bahwa pemilu 2019 dilakukan serentak dan tidak mengatur mengenai boleh tidaknya parpol baru mengusung capres. Ketentuan *Presidential Threshold*, yakni syarat pengajuan pasangan capres sebesar 20% kursi atau 25% suara yang diatur dalam UU 42/2008 tidak pernah dibatalkan oleh MK. Selain itu, MK juga tidak melarang

hasil Pemilu 2014 digunakan dua kali pelaksanaan Pilpres. Karena itu, mengacu pada pelaksanaan pilkada, hanya parpol yang telah ikut pemilu yang berhak mengajukan pasangan calon. Alasannya, parpol tersebut sudah terbukti mendapat dukungan rakyat sehingga layak mendapatkan kepercayaan untuk mencalonkan figur. Maka, dalam pilpres pun sebaiknya hanya parpol yang sudah ikut pemilu yang bisa mengusung pasangan capres. Sedangkan parpol baru cukup bergabung dengan parpol *existing* untuk mengusung pasangan calon presiden (capres).

Isu krusial *kelima,* yakni metode penghitungan suara menjadi kursi. Selama ini dikenal Metode Kuota, Divisor dan Metode lain-lain. Metode kuota terbagi menjadi tiga, yakni *quota hare* adalah penghitungan dengan rumus: total jumlah suara sah dibagi dengan total jumlah kursi yang harus diisi. *Quota droop*, adalah penghitungan dengan rumus (total suara sah/jumlah kursi + 1) + 1. *Quota imperali*, adalah penghitungan dengan membagi total jumlah suara sah + 2 atau lebih kursi yang harus diisi. [16] Metode kuota ini ditandai dengan penggunaan bilangan pembagi pemilih (BPP) yang membagi jumlah total suara sah dengan jumlah kursi yang dialokasikan di distrik atau daerah pemilihan tertentu, dan selalu memiliki sisa suara yang memerlukan penghitungan tahap berikutnya untuk sisa suara/sisa kursi, yaitu dengan metode *Largest Remainder.*

Sedangkan, Metode Divisor, adalah dengan memberi bilangan pembagi tertentu yang sudah fixed. Pada Metode divisor ini, tak dikenal BPP melainkan Bilangan Pembagi

[16] Harun Husein, *Pemilu Indonesia...* hal. 439

Tetap (BPT). Ada beberapa varian metode divisor, yakni D'Hont dengan penghitungan suara yang diraih setiap partai dibagi berdasarkan angka atau BPT serial: 1, 2, 3, 4, 5, 6 dan seterusnya. Kemudian Sainte Lague (Murni), yakni suara yang diraih setiap partai dibagi berdasarkan BPT seperti; 1, 3, 5, 7, 9 dan seterusnya. Selanjutnya Sainte Lague Modifikasi, dengan metode ini suara yang diraih setiap partai dibagi berdasarkan BPT serial; 1. 4, 3, 5, 7, 9 dan seterusnya. Terakhir Danish dengan metode suara yang diraih setiap partai dibagi berdasarkan angka serial; 1, 4, 7, 10, 13 dan seterusnya.[17]

Kemudian metode lain-lain, salah satunya model Hagenbach-Bischoff, yakni merupakan metode varian dari Droop quota. Metode ini menggunakan Droop quota untuk penghitungan awal, dan menggunakan D'Hont untuk pendistribusian sisa kursi kepada partai, dimulai dari sisa suara terbesar.[18] Dalam UU 7/2017 diatur ketentuan konversi suara menjadi kursi menggunakan angka pembagi ganjil, 1, 3, 5, 7, 9 dan seterusnya atau yang dalam ilmu kepemiluan dikenal dengan istilah Sainte Lague.

Keenam, mengenai pengaturan kampanye khususnya di media sosial yang perlu mendapatkan perhatian khusus. Saat ini, Indonesia sudah memasuki era *digital politic* yang berjalan cepat dan pesat. Kampanye media sosial yang melibatkan *buzzer* sulit dihindari bahkan cenderung provokatif. Mengenai buzzer ini, diilustrasikan sebagai pasukan tanpa ideologi yang hanya bekerja untuk kepentingan

[17] Harun Husein, *Pemilu Indonesia...* hal. 439
[18] Harun Husein, *Pemilu Indonesia...* hal. 439

individu ataupun kelompok tertentu. Wayan Agus Purnomo menyebut buzzer sebagai pasukan tanpa ideologi yang berpotensi merusak demokrasi. Target mereka adalah membunuh karakter pilar demokrasi seperti partai politik dan media massa, lalu berusaha memonopoli kebenaran. Dari situlah mereka mengeruk keuntungan finansial. Pasukan buzzer ini hanya melekat pada tokoh, bukan pada ideologi. Ketika si calon memilih jalur independen mereka menepuk dada sembari mencaci partai politik. Ketika calon memilih jalur partai, mereka kembali bersorak sorai memuji partai politik karena dianggap memilih tokoh yang tepat. Lalu, di manakah letak sebuah prinsip jika mencla-mencle dimaklumi? Integritas tak lagi penting selama sang calon mencapai tujuan, bagaimana pun caranya.

> *"Siapa pasukan terdepan mereka? Tentu saja pasukan di Twitter, yang mengklaim tak pernah dibayar. Sulit membayangkan di akal sehat saya, seseorang hidup di Jakarta, nge-tweet sepanjang pagi hingga malam, menggebuk siapa pun tanpa ada unsur kepentingan lain. Tentu ada yang bergerak sukarela. Tapi lebih banyak mana yang bergerak karena komando dan strategi yang didesain matang?"*

Contoh permainan politik buzzer dalam Pilkada DKI Jakarta pernah diungkap oleh politikus Partai Golkar Indra J Pilliang. Sebagai politisi yang berlatarbelakang peneliti politik, Indra membeberkan dramatisasi persoalan oleh akun-akun anonim yang ditengarai bekerja untuk kelompok tertentu. Pengamatan dilakukan terhadap aktivitas *buzzer* di Pilkada DKI Jakarta. Ironisnya, aktivitas buzzer tersebut tidak ada yang mengontrol karena tak ada satu pun

perangkat aturan yang bisa menjeratnya. Dalam peraturan di pilkada, khususnya di PKPU hanya mengatur tentang kampanye media sosial resmi yang didaftarkan kepada KPU. Pada PKPU Nomor 12 Tahun 2016 Pasal 46 ayat (3) disebutkan:

> *"Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye wajib mendaftarakan akun resmi media sosial kepada KPU/KIP sesuai tingkatannya paling lambat 1 (satu) hari sebelum pelaksanaan Kampanye".*[19]

Sementara akun-akun liar tidak terkontrol karena kelonggaran aturan. Agar sistem perpolitikan di Indonesia lebih beradab, maka pengaturan terhadap kampanye di media sosial perlu dilakukan. Sementara waktu yang bisa dilakukan adalah menjerat buzzer menggunakan UU ITE, meskipun peluangnya 1:1000 untuk berhasil. Saat ini, jumlah pengguna internet di Indonesia mencapai 82 juta dan mayoritas pengguna media sosial. Batasan-batasan norma dan etika dalam media sosial sudah tidak diperhatikan lagi.

Memperketat Syarat Caleg

Salah satu tujuan pemilu ada untuk penguatan sistem demokrasi yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sudah jamak diketahui bahwa tujuan utama berdemokrasi adalah untuk kesejahteraan rakyat. Jalan menuju kesejahteraan rakyat tentunya berawal dari keber-

[19] Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2016 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, hal. 27.

pihakan produk legislasi yang dihasilkan parlemen.

Karena itulah, kualitas sumber daya manusia (SDM) para anggota DPR sangat berperan terhadap kualitas sebuah produk legislasi. Penyusunan legislasi merupakan satu diantara tiga fungsi utama anggota parlemen selain *budgeting* dan pengawasan. Sukses tidaknya anggota parlemen melakukan tiga fungsi utama tersebut bergantung pada kesiapan partai politik menyiapkan perangkatnya. Dalam artian, parpol bertanggungjawab untuk mengirimkan kader berkualitas ke parlemen. Namun, di sisi lain dengan sistem pemilu proporsional terbuka murni seperti yang berlangsung dua pemilu terakhir, parpol berusaha menempatkan caleg yang berfungsi sebagai *vote getter* untuk mendulang suara. Akibatnya, banyak muka baru dari kalangan artis, ataupun pengusaha tanpa melalui proses politik tiba-tiba menjadi caleg dan terpilih. Pada titik ini parpol mengalami anomaly dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Mengutip Miriam Budiardjo,[20] bahwa salah satu fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Rekrutmen politik berkaitan dengan seleksi kepemimpinan baik internal maupun eksternal. Sebagai sarana seleksi kepemimpinan, parpol bertanggungjawab untuk menyiapkan kader-kader terbaik tampil bursa kepemimpinan nasional atau sekurang-kurangnya sebagai pejabat publik. Melalui rekrutmen politik, parpol juga berkepentingan memperbanyak anggota untuk memenangkan pemilu. Dengan kata lain, rekrutmen politik menjamin keberlangsungan partai politik sekaligus

[20] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*.. hal. 408

menjaring dan melatih calon-calon pemimpin.

Dengan pemahaman tersebut, maka parpol wajib melakukan seleksi ketat sebelum mengajukan daftar caleg. Proses panjang berupa pendidikan politik menjadi prasyarat para caleg untuk bisa diajukan oleh parpol. Namun, kenyataan di lapangan seringkali proses tersebut diabaikan parpol. Akibatnya, rekrutmen dilakukan secara bebas dan mudah, sehingga masuklah para caleg yang tidak pernah berkecimpung dalam politik dan minim pengalaman.

Di era iklim demokrasi seperti sekarang ini, setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk memilih dan dipilih. Tidak ada larangan bagi siapa pun untuk menjadi caleg. Tetapi yang harus dipahami oleh elite parpol bahwa seharusnya caleg memiliki bekal kemampuan memadai sehingga bisa menjalankan perannya dengan baik ketika kelak duduk di parlemen.

Berangkat dari pemahaman tersebut, maka parpol harus berbenah diri untuk menyiapkan caleg berkualitas, memiliki visi dan misi yang jelas serta mampu menyuarakan aspirasi konstituen. Karena itulah, pengetatan syarat caleg menjadi salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas parlemen. Penulis berpendapat, seseorang harus menjadi anggota parpol paling sedikit dua tahun untuk bisa diajukan sebagai caleg. Paling tidak, masa dua tahun sudah memberikan waktu yang cukup bagi siapa pun untuk belajar dan berproses politik. Waktu dua tahun sudah cukup bagi caleg untuk mengenal dan melaksanakan visi, misi dan platform parpol. Sehingga ketika nantinya terpilih menjadi anggota legislative tidak hanya menjadi pelengkap

atau sekadar pajangan belaka. Penguasaan terhadap visi, misi dan parpol merupakan sebuah keharusan bagi para caleg, karena merupakan bagian materi kampanye yang harus tersosialisasikan kepada khalayak. Sejauh ini, dalam setiap kampanye pemilu, yang dijual berupa visi, misi, platform maupun program parpol bukan pribadi caleg. Pola rekrutmen politik idealnya terbagi dalam tiga tahap, yakni tahap sertifikasi, tahap nominasi dan tahap pemilihan. Tahap sertifikasi yang melibatkan hukum pemilu, peraturan partai, dan norma sosial informal yang mendefinisikan kriteria untuk pencalonan yang memenuhi persyaratan. Tahap nominasi yakni melibatkan pasokan orang-orang yang memenuhi syarat yang mencari jabatan dan permintaan dari penyeleksi ketika memutuskan siapa yang dicalonkan. Kemudian tahap seleksi atau pemilihan merupakan langkah terakhir yang menentukan mana calon yang memenangkan jabatan legislatif.[21]

Sungguh naïf apabila ada seorang caleg tidak mengenal bahkan tidak tahu nilai-nilai dasar perjuangan partai. Dalam Negara demokrasi, penulis meyakini bahwa partai politik berada dalam posisi di antara dua pemangku kepentingan, yakni pemerintah dan rakyat. Ramlan Surbakti menyebutkan bahwa dalam menjalankan fungsi komunikasi politik, parpol memiliki peran ganda, yakni sebagai penyampai informasi kebijakan pemerintah kepada masyarakat sekaligus juga sebagai penyambung lidah untuk menyampaikan aspirasi masyarakat kepada

[21] Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook Partai Politik,* terj. Asnawi (Bandung: Nusa Media, cet. 2, 2015), hal. 149.

pemerintah. Dalam memainkan dua peran tersebut parpol tidak menyampaikan begitu saja informasi yang didapat, melainkan merumuskannya dengan bahasa yang mudah dipahami oleh kedua pihak.[22]

Untuk menjalankan fungsi komunikasi politik tersebut, maka peran kader parpol yang duduk di parlemen cukup penting. Sehingga, menjadi keharusan bagi parpol untuk menempatkan kader terlatih dalam urutan prioritas daftar caleg. Sudah saatnya parpol melakukan rekrutmen caleg secara profesional, independen, objektif dan terbuka. Parpol harus mendasarkan pada *merit system* dalam penempatan daftar caleg. Bukan pada system politik transaksional karena kedekatan dengan elite, memiliki modal ataupun karena popularitas. Kader parpol yang berkeringat bekerja tanpa lelah untuk penguatan demokrasi di Indonesia harus mendapatkan skala prioritas. Hal ini sekaligus untuk memastikan sistem kaderisasi di parpol berjalan dengan baik. Dengan demikian, yang duduk di parlemen bukan lagi kader karbitan yang baru menjadi anggota parpol ketika mendekati pemilu.

[22] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Grasindo, cet. 4 1999), hal. 119-120.

Urgensi Pembaruan Partai Politik

Nurainun Mangunsong[1]

Pendahuluan

Hampir dua dasawarsa Indonesia telah melewati proses reformasi (transisi demokrasi) dengan berbagai perubahan materi konstitusi, regulasi dan restrukturisasi ketatanegaraan. Namun dalam dua level kehidupan negara, berubahan masih dirasa belum signifikan. Pada level struktural kenegaraan, baik penyelenggara negara, birokrasi dan aparatur pemerintahan masih terjebak dalam pusaran korupsi; pada level kelembagaan inipun konflik, egoisme sektoral, degradasi moral seperti asusila dan narkoba masih kerap terjadi. Di level akar rumput yakni masyarakat, kesenjangan ekonomi masih tinggi, kemiskinan masih meluas, kerusakan lingkungan semakin parah, dan konflik

[1] Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

berbagai isu SARA dan kekerasan juga tak kunjung berkurang.

Secara konseptual, demokrasi yang telah diintroduksi dalam reformasi politik sebagai landasan konstitusional kedaulatan rakyat, seharusnya mampu memberi jalan keluar dan mencegah reproduksi masalah tersebut. Sebab, demokrasi telah membebaskan jeratan otoriterisme sehingga kebebasan akan menjamin perolehan hak dan kewajiban setiap warga negara dalam berbagai bidang kehidupan. Demokrasi tidak hanya menjamin kebebasan politik secara damai, namun juga dapat mewujudkan keadilan hukum yang substantif.

Jika merunut pada proses demokratisasi regulasi dan kelembagaan, beberapa hasil yang telah dicapai misalnya adanya regulasi yang partisipatoris, munculnya lembaga negara bantu yang independen, pembentukan lembaga tinggi negara baru, pendirian sejumlah partai politik baru, rekruitmen keanggotaan parpol yang terbuka dan bebas, netralitas aparatur sipil dan nonsipil dalam politik partai, rekruitmen jabatan publik melalui parlemen, dan pengawasan kebijakan pemerintah dan kekuasaan kehakiman melalui parlemen, dan yang paling prestisius adalah kewenangan parlemen atas kebijakan politik anggaran.[2]

Harus diakui bahwa transisi demokrasi di Indonesia telah menghasilkan kado istimewa bagi sebuah otoritas parlemen dan partai politik sekaligus. Amandemen UUD 1945 telah memberikan alas konstitusional pada pilar

[2] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

kekuasaan ini melalui Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15, dan yudikatif ketika terjadi pelanggaran hukum oleh Presiden (Pasal 7A dan B dan Pasal 24C ayat (1)). Tak cukup sampai di situ, manifestasi parlemen diperkuat dengan pengaturan partai politik dan sistem rekruitmen jabatan Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah.

Partai politik menjadi suprastruktur dalam sistem ketatanegaraan (Pasal 6A (rekruitmen capres/cawapres), Pasal 7A dan B (Mekanisme pemberhentian Presiden), pengusung calon Kepala Daerah/ wakil kepala daerah (Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 29 UU Parpol), peserta pemilu untuk memilih anggota DPRD dan DPRD adalah Partai Politik (Pasal 22E ayat (3)), pembubaran parpol oleh MK (Pasal 24C ayat (1)) (Jimly Asshiddiqie, 2007). Melebarnya 'kelopak' kuasa parlemen dan partai politik seharusnya dapat mendorong proses demokratisasi pemerintahan dari sekadar prosedural menjadi lebih substansial, dari sekadar instrumental menjadi prinsipal. Namun disayangkan, hal itu tidak terjadi.

Sebaliknya, pasca pemilu 1999 delegitimasi partai politik dan parlemen justru terus mengalami penurunan. Berbagai skandal hukum kerap menyeret kader parpol.[3] Perpecahan internal parpol kerap terjadi. Kekisruhan jabatan di kalangan parpol di parlemen terus meruncing. Perseteruan konflik kewenangan antara parlemen dengan lembaga tinggi negara dan lembaga negara bantu kerap terjadi. Mengapa demokrasi belum mampu melahirkan

[3] Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontriversi Isu* (Jakarta: Raja Grafindo, 2009).

partai politik yang progresif? Partai politik seperti apakah yang dibutuhkan?

Demokrasi dan Partai Politik

Meskipun demokrasi Athena jauh mendahului praktik pemerintahan rasional abad modern dimana partai politik menjadi organisasi formal dalam melakukan berbagai proses pengisian jabatan publik dan kontrol terhadap kebijakan publik,[4] namun secara luas, partai politik diamini sebagai yang turut membidani lahirnya demokratisasi pemerintahan. Melalui partai politik, rotasi pemerintahan dapat berlangsung secara periodik, bergantian, dan kompetitif. Melalui partai politik, proses pemerintahan, pemerintah, dan kebijakan publik dapat dikontrol oleh rakyat melalui parlemen sebagai representasinya. Melalui partai politik, suara rakyat dapat diorganisir sesuai dengan basis ideologi dan kepentingannya sehingga terbentuk *civil society* yang kostitusional. Ini artinya, partai politik memiliki peran dalam merevitalisasi demokrasi pemerintahan dari watak primitifnya yang koruptif dan feodalistik. Melalui partai politik, derajat kualitas kehidupan demokrasi akan menjadi lebih baik. Partai politik menjadi pilar penyangga demokrasi.[5] Maka tak berlebihan jika dikatakan bahwa denyut kehidupan demokrasi modern itu ada pada partai

[4] D. Anckar and C. Anckar. "Democracies without parties," in *Comparative Political Studies* 33. (2): 225-247, *2000*

[5] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: BIP. Gramedia, 2007), hal. 710

politik dan bukan sebaliknya.[6] Namun demikian, apa sesungguhnya demokrasi itu, dan bagaimana sifat dan fungsi partai politik dalam demokrasi.

Demokrasi sejak awal merupakan konsep pemerintahan yang diperoleh dari, oleh dan untuk rakyat (*from the people, by the people, of the people*). Rakyat memiliki peran dan posisi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Rakyat menentukan sebuah sistem pemerintahan dan pemerintah itu sendiri melalui partisipasi warga negara baik secara langsung atau melalui perwakilan. Untuk menjamin keterlibatan rakyat dalam sebuah proses pemerintahan yang objektif, sistem politik harus menjamin kebebasan dan kesetaraan setiap warga negara di dalamnya, tanpa rasa takut, intimidasi, paksaan, dan penipuan. Demokrasi menjadi wadah dan sarana bagi rakyat untuk menentukan nasibnya di bawah pemerintahan yang ia pilih.

Konsep kenegaraan tertua ini muncul sejak Yunani kuno abad ke-5 SM, muncul dan tenggelam di Abad Pertengahan, dan gemilang di abad ke-19 hingga 20 M yang dikenal dengan Renaisance atau pencerahan. Dalam perjalanannya, demokrasi terus bermetamorposis dari bentuknya yang klasik (langsung) ke bentuk yang moderat (representasi, limitasi, distribusi, dan separasi sistem) mulai dari Chleisthenes, Plato, Aristoteles, Socretes, John Locke, J. J. Rousseau, Immanueal Kant, hingga Montesqueiu.

Aristoteles yang membidani lahirnya konsep ini menegaskan bahwa demokrasi adalah satu bentuk pemerintahan

[6] E.E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Rinehart and Company, 1942)

rakyat secara langsung melalui proses pemilihan organ dan kontrol atas kebijakan-kebijakan yang lahir demi kepentingan umum.[7] Rakyat memiliki kebebasan dan perlakuan yang sama dalam menentukan pilihan yang terbaik bagi dirinya dan kepentingannya. Kebebasan yang bukan diarahkan menentang pemerintahan, melainkan menentukan diri, tinggal dan tidak di bawah tekanan atau perintah kekuasaan orang lain atau institusi negara.[8] Untuk terbentuknya satu pemerintahan yang demokratis, *negara menyediakan wadah dan mekanisme politik secara bebas dan sama setiap warga dalam menentukan dan mengontrol pemerintahan*. Proses politik menentukan varian (ideologi atau kepentingan) dan jumlah suara, yang mengarah pada manifestasi mayoritas. Secara alamiah, realitas suara mayoritaslah yang kemudian menjadi rujukan dan penentuan keterpilihan seseorang yang duduk dalam pemerintahan, termasuk kebijakan-kebijakan yang lahir sebagai konsekuensi dari proses politik itu.

Tahap demokrasi Aristoteles ini menurut catatan Robert A. Dahl sebagaimana dikutip oleh Eep Saefulloh Fatah,[9] merupakan transformasi demokrasi dalam tahap yang sederhana dengan ruang lingkup yang terbatas atau kecil. Transformasi demokrasi kedua menurut Dahl diwujudkan dalam bentuk demokrasi yang lebih luas dengan

---

[7] Mukhtar Lubis (Peny.), *Demokrasi Klasik dan Modern* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1994), hal. 12

[8] D. Keyt, *Aristotle*: *Politics*, *Books* 5 and *6* (Oxford: Clarendon *Aristotle* Series, 1999).

[9] Eep Saefulloh Fatah. *Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hal. 10

diperkenalkannya praktek republikanisme, perwakilan dan logika persamaan (demokrasi tidak langsung). Sedangkan transformasi demokrasi ketiga dialami oleh kehidupan politik modern saat ini dengan latar belakang dan kompleksitasnya. Tahapan ketiga ini dicirikan oleh kegamangan ketidakpastian, apakah akan tercapai sebentuk demokrasi yang lebih maju yaitu demokrasi yang memusatkan diri pada pencarian sumber-sumber ketidaksamaan dan berusaha melaksanakan persamaan dalam masyarakat atau malah kembali kepada bentuk demokrasi zaman Yunani Kuno.

Persoalan yang ditemukan dalam praktik demokrasi modern terlihat dalam pandangan yang muncul pada pertemuan UNISCO di awal 1950an. Dalam pertemuan tersebut diakui bahwa demokrasi masih merupakan konsep pemerintahan yang layak untuk diterima dan diterapkan negara-negara modern di dunia.[10] Hanya saja, pada tataran praktis masih ditemukan makna yang ambiguous (ganda) dari demokrasi. Ambigu itu sekurang-kurangnya ambigu pada lembaga-lembaga demokrasi atau cara-cara dalam melaksanakan demokrasi atau keadaan kultural atau historis yang mempengaruhi dimana demokrasi itu diterapkan.[11] Ambigu demokrasi bisa dilihat dari praktik demokrasi di beberapa negara di dunia seperti Perancis, Inggris, Amerika Serikat, Jerman, Rusia, Cina, Indonesia. Meskipun negara-negara tersebut mengklem dirinya sebagai negara

[10] M. Amien Rais, "Pengantar", dalam *Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: LP3ES, 1986).

[11] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1982), hal. 50.

demokratis akan tetapi dalam praktiknya menunjukkan wajah demokrasi yang berbeda-beda. Penyebabnya, masing-masing negara memiliki rute yang berbeda, ada yang melalui revolusi borjuis (Inggris, Perancis, dan Amerika) yang melahirkan kapitalisme demokrasi liberal; Jerman dan Jepang melalui revolusi facisme yang melahirkan negara organis/ totaliter; Rusia, Cina, dan Korea Utara melalui revolusi buruh yang melahirkan sosialisme; dan Indonesia melalui perlawanan kolonialisme yang menghasilkan demokrasi integralisme (Pancasila).

Di samping perbedaan yang disebabkan rute demokrasi yang dilalui, perbedaan juga bisa terjadi karena tolak tarik posisi rakyat dan negara dalam sistem demokrasi itu.[12] Ditegaskan Moh. Mahfud. MD., demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara sebenarnya melahirkan fiksi yuridis bahwa negara adalah manifestasi kedaulatan rakyat, akan tetapi dari fiksi yuridis itu pula terjadi tolak-tarik kepentingan, kontrol, tolak tarik rakyat dan negara sehingga menghasilkan tatanan demokrasi yang pluralis-liberal di satu sisi, dan negara-organis (totaliter) di sisi yang lain. Dalam tatanan demokrasi pluralis-liberal yang sangat menonjolkan kebebasan individual dan persamaan, namun praktiknya muncul gejala sosial, politik, dan ekonomi yang hampir sama di masing-masing negara baik negara-negara maju maupun berkembang. Di negara-negara maju, misalnya, semula demokrasi yang berlangsung damai, aman, dan kondusif dengan sokongan kemajuan pendidikan, ekonomi dan pertahanan negara, namun belakangan tak

[12] Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum...* hal. 20.

mampu menghindari distabilitas politik, ekonomi, dan keamanan akibat membanjirnya eksodus para imigran dan gerakan-gerakan radikal dan terorisme. Di negara-negara berkembang, praktik demokrasi yang bertumpu pada kebebasan HAM melahirkan fenomena yang sama yakni membanjirnya gerakan-gerakan radikal intoleran, menguatnya politik identitas, ketimpangan ekonomi, politik ribut, yang mengancam distabilitas politik dan keamanan.

Sisi lain dari wajah demokrasi menjadi antitesis munculnya politik populisme atau identitas di berbagai belahan dunia seperti Inggris, Amerika, Perancis, termasuk Indonesia. Populisme dalam tingkat tertentu bisa dijadikan bahan korektif, namun jika membesar dan sistemik akan menggantikan sistem pemerintahan.[13] Populisme menjadi satu gerakan yang membahayakan demokrasi. Populisme kini menjadi satu fenomena dunia setelah kemenangan Brexit di Inggris (Keluarnya Inggris dari Uni Eropa) dan Donald Trump sebagai Presiden di Amerika, dan akan menjadi efek domino ke belahan negara yang lain termasuk Indonesia. Populisme menjadi gerakan massif dan radikal yang tidak puas dan sabar dengan mekanisme demokrasi yang tersedia sehingga mengambil jalan tuntas merebut pemerintahan. Populisme membawa slogan *identity* sebagai market politik menjadi pahlawan-pahlawan perubahan rakyat meski dilakukan dengan cara-cara diktator. Jika masa lalu muncul populisme kiri berbasis pertentangan kelas sosial, populisme belakangan justru muncul dari sayap atau spektrum politik kanan yakni berbasis pada politik

[13] *Kompas,* 27 Februari 2017.

identitas, baik keagamaan maupun kebangsaan.

Gejala ambigu demokrasi sudah sejak awal dikenali oleh Aristoteles yang disebutnya dengan kemunculan para demagog (oportunis) dalam proses demokrasi.[14] Demokrasi yang seharusnya dapat menjadi jaring untuk menghasilkan organ dan kebijakan negara yang baik berdasarkan nilai-nilai pilihan rakyat, akan tetapi jaring yang dibuat dan dimainkan rakyat sendiri tak cukup kuat menyaring itu sehingga muncul para demagog yang dapat menggeser demokrasi ke arah oligarki bahkan tirani.

Pertanyaan yang tersisa adalah, lalu bagaimana seharusnya demokrasi itu dibangun agar tetap menjamin kesejahteraan ekonomi di bawah sistem politik yang stabil dan kerakyatan? Menjadi mendesak kemudian, bagaimana rekonstruksi demokrasi pada tataran yang lebih praksis itu seharusnya dilakukan? Artinya, rakyat tetap berperan sentral dalam proses-proses pemerintahan kendatipun tidak secara langsung.

Jawaban sementara sangat tergantung dengan bagaimana pelembagaan demokrasi itu dibentuk dan bagaimana bekerjanya demokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan dan orientasi fungsionalnya. Jika merunut pandangan Henry B. Mayo dan Merriem yang menyatakan bahwa "demokrasi memanifestasikan kebijakan-kebijakan yang lahir dari keputusan mayoritas wakil-wakil rakyat atau Pemerintah koalisi yang dipilih dan diawasi oleh rakyat melalui sebuah sistem politik atas kesamaan visi ideologi dan

[14] Mukhtar Lubis (Peny.), *Demokrasi Klasik dan Modern*... hal. 14.

kepentingan secara bebas dan sama," maka pelembagaan demokrasi dalam sebuah sistem politik menjadi penting dan fundamen.[15] Pelembagaan demokrasi menjembatani dan menginstitusionalisasi kehendak rakyat dalam sebuah wadah politik melalui kontruksi kepentingan, ideologi, massa, program, dan keagamaan, yang selanjutnya akan melahirkan kebijakan pemerintahan dan pengawasan. Epstain mengklem bahwa pelembagaan demokrasi yang pluralis (melalui institusi politik yang terbuka dan banyak) berbasis massa dan programatik, seperti di Eropa, lebih memungkinkan pemenuhan tujuan kebijakan nasional dan demokrasi itu sendiri, lebih kohesif, berorientasi pada kebijakan, dan lebih termobilisasi.[16]

Robert A. Dahl menjelaskan perlunya pendekatan dalam mendefinisikan demokrasi berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah dan prosedur untuk membentuk pemerintah. Dalam kerangka ini dapat ditelusuri berbagai pendefinisian demokrasi sebagai sebuah ide politik modern. Robert A. Dahl[17] memberikan lima kriteria bagi demokrasi yaitu: 1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; 2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; 3) pembeberan kebenaran,

[15] Henry B.Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960).

[16] Lihat dalam Richard S. Kazt dan William Crotty (ed.), *Handbook of Party Politics* (London: Sage , 2006), p. ix.

[17] Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terj. Sahat Simamora (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hal. 10-11.

yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis; 4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan ekslusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; 5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Definisi ini menunjukkan bahwa Dahl memprioritaskan keterlibatan masyarakat dan perlakuan yang sama dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan, dan orientasi kebijakan pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Ketiga lingkup materi itu, menurut Dahl, adalah unsur-unsur pokok dari demokrasi itu sendiri.

Sementara pemaknaan demokrasi dalam tataran empiris, menurut Afan Gaffar[18] dapat dicermati melalui beberapa indikator berikut: 1) akuntabilitas; 2) rotasi kekuasaan; 3) rekruitmen politik yang terbuka; 4) pemilu yang demokratis; dan 5) warga negara menikmati hak-hak dasarnya (HAM). Dalam pemerintahan demokratis, akuntabilitas atau pertanggungjawaban dari setiap pemegang jabatan merupakan hal yang esensial. Pertanggungjawaban yang diberikan itu menyangkut kebijakan yang telah dan hendak ditempuh serta perilaku diri dan anggota keluarganya. Sementara itu, rotasi kekuasaan terkait dengan persoalan peluang bagi setiap

[18] Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999).

orang untuk memegang jabatan. Peluang yang diberikan itu harus dilakukan secara teratur dan dengan cara yang damai. Sedangkan rekruitmen politik yang terbuka memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang yang memenuhi syarat untuk berkompetisi dalam mengisi jabatan politik. Selanjutnya pemilihan umum yang demokratis memberikan penekanan kepada kebebasan setiap individu untuk berafiliasi dengan partai politik manapun serta menggunakan hak pilih sesuai dengan hati nuraninya.[19] Di Amerika, seiring dengan kompetisi demokrasi yang semakin ketat dan terbuka, proses-proses rekruitmen melalui pemilu sudah berorientasi pada calon dan fokus pada pemilihan.[20]

Salah satu bentuk pelembagaan demokrasi melalui politik representatif adalah partai politik. Sistem perwakilan pada umumnya telah berkembang jauh sebelum munculnya partai-partai politik, betapapun bentuk dan karakter partai politik dipengaruhi oleh kerangka sosial politik masyarakat. Sistem perwakilan atau partai politik merupakan wadah untuk merespon dan membangun sendi-sendi yang mampu memperkuat kelangsungan demokrasi dan pemerintahan yang konstitusional. Partai politik berkaitan erat dengan kebutuhan sistem politik dan konstitusi sebuah organisasi pemerintahan untuk menjalankan fungsi-fungsinya.

Menurut Maurice Duverger, kata 'partai' menggambarkan peristiwa yang beragam. Mulai dari faksi-faksi dalam

---

[19] Thomas Meyer, "Peran parpol dalam sebuah sistem demokrasi," *Tesis*, 2006 , hal. 21)

[20] Richard S. Kazt dan William Crotty (ed.), *Handbook of Party Politics*, p. ix.

republik-republik masa lalu; pasukan-pasukan yang terbentuk di sekitar *condotieri* pada renaisans Italy; klab-klab tempat berkumpul para anggota Dewan Revolusi; komite-komite yang menyiapkan pemilihan umum dalam monarki konstitusional; dan organisasi-organisasi sosial yang membentuk opini publik di negara-negara demokrasi modern.[21] Namun demikian, pemaknaan kata 'partai' memiliki kesamaan esensi dan orientasi yakni pelembagaan yang berperan memenangkan kekuasaan politik dan menerapkannya. Istilah partai politik pertama kali muncul di tahun 1850, namun manifestasinya belum dikenal seperti halnya dalam arti modern. Baru di tahun 1950, manifestasi partai politik dikenal secara fungsional politik maupun ketatanegaraan.[22] Proses peralihan itu tiap-tiap negara mengalami perkembangan yang berbeda-beda. Setiap negara memiliki sejarah dalam pendirian partai politiknya. Baik partai buruh di Inggris, partai sosialis di China, partai republik dan partai demokrat di Amerika, partai nasionalis seperti PNI, PKI, Murba dan beberapa partai agama seperti Partai Islam Masyumi, NU, Partai Syarikat Islam, di Indonesia. Menurut Mark N. Hagopian dalam Ichlasul Amal:

> *"partai politik adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan."*[23]

---

[21] Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State* (London: Wiley, 1959), p. 1

[22] Maurice Duverger, *Political Parties...*

[23] Ichlasul Amal (ed.) *Teori-teori Mutakhir Partai Politik* (Yogyakar-

Menurut Robert Huckshom:

> *"Partai politik adalah sebuah kelompok otonom warga negara yang mempunyai tujuan ikut dalam pencalonan dan bersaing di pemilihan umum dengan harapan untuk mendapatkan kontrol atas kekuasaan pemerintahan melalui penguasaan jabatan publik dan organisasi pemerintahan. "*[24]

Bagi Huckshom sederhana bahwa partai politik adalah sarana yang diperlukan untuk memenangi pemilu dan memimpin pemerintahan. Melalui partai, suara dapat diarahkan pada pilihan yang tepat sesuai dengan karakteristik ideologi dan kepentingannya.

Jika pengertian partai politik menurut Mark N. Hagopian dan Robert Huckshom di atas jelas arah dan tujuannya, sementara menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, mengandung makna yang normatif dan tidak menjelaskan orientasinya yang konkret. Dalam UU ini, yang dimaksud dengan Partai Politik adalah:

> *"organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. "*

Terlepas dari cakupan pengertian yang berbeda, namun definisi-definisi di atas mengisyaratkan bahwa partai politik

---

ta: Tiara Wacana, cet. 2, 2012), hal. xv.

[24] Ichlasul Amal (ed.) *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*...

dibentuk untuk menjalankan sejumlah fungsi. Fungsi partai politik menurut UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana:[25]

1. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
3. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
5. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Sementara itu fungsi partai politik menurut Nassmache adalah (2003:2):

1. *Parties mediate or arbitrate between a pluralistic society and its political institutions of government.*
2. *Parties organize political campaigns in order to mobilize voters to participate in an election.*
3. *Parties recruit political personnel by selecting and nominating candidates who stand for public office in an election.*

[25] bawaslu.go.id

4. *Parties aggregate a plurality of interests into a reasonable number of political alternatives or policy options, and thus channel conflicts be tween government and opposition.*
5. *Parties enable people to generate a plurality of opinions in public debate, elaborate projects or proposals for* society, and transform policy options into political decisions.

Sebelum terbentuknya partai, sarana pemenengan pemilu adalah melalui peran kelompok atau asosiasi-asosiasi masyarakat yang memiliki pengaruh kuat namun cara itu tidak dapat mengorganisir pilihan secara tepat. Suara mengalir tak terarah dan sekadar seremonial semata. Seperti yang terjadi di Amerika Serikat, sebelum kemunculan partai politik, pemilih tidak mengetahui tujuan dan prospek pilihan dan relevansinya dengan diri mereka yang memilih. Alhasil, proses pemilihan hanya menghasilkan 'Republik Para Bangsawan atau Republic of Dukes'. Pilihan hanya berdasarkan dan ditujukan pada mereka-mereka yang memang dikenal baik dalam relasi kerja atau dalam hubungan sistem yang feodalistik seperti para kelompok elite bangsawan. Hal sama juga terjadi di Perancis tahun 1817, rakyat hanya memilih tuan-tuan tanah di wilayah masing-masing karena mereka tidak memiliki sarana untuk mengorganisir diri dan mengarahkan suara pada pejabat sesuai dengan kepentingan atau ideologinya.

Maurice Duverger menegaskan bahwa masyarakat melalui kelompok atau asosiasi masyarakat memiliki kontribusi dalam pembentukan partai. Dasar relasi itu sangat dipengaruhi oleh latar sistem sosial politik dan agama.

Seperti Serikat Buruh melahirkan Partai Serikat Buruh atau Partai Sosialis; Febian Society di Inggris melahirkan Partai Buruh Independen; kelompok Freemasonry atau organisasi persaudaraan di Perancis memainkan peranan pembentukan partai radikal dan beberapa partai liberal di Eropa; pengaruh gereja dan sekte-sekte keagamaan di Belanda 1914 mendirikan partai sayap kanan yakni Partai Katolik Konservatif, dan kaum Protestan sebagai sayap kiri mendirikan Partai Kristen Historis.[26]

Organisasi orang-orang Indonesia dan Eropa di Indonesia tahun 1912 berperan dalam pendirian Indische Partij (Partai Hindia), partai politik revolusioner pertama di Hindia Belanda. Partai yang didirikan oleh Douwes Dekker, Tjipto Mangunkusumo, dan Ki Hadjar Dewantara ini tidak sekadar partai politik melainkan juga alat pergerakan nasionalisme melawan penjajah Belanda dan menuntut kemerdekaan Indonesia.[27] Di tahun 1927, Tjipto Mangunkusumo bersama tokoh-tokoh nasionalis yang lain mendirikan Partai Nasionalis Indonesia. Partai tertua di Indonesia ini berasal dari Perserikatan Nasional Indonesia. Di tahun 2002, PNI berubah menjadi PNI Marhaenisme yang diketuai oleh Sukmawati Soekarnoputeri, anak proklamator sekaligus mantan Ketua PNI tahun 1930.

Sejak pemilu 1955 hingga era reformasi ini, partai politik muncul dan bermetamorfosis dalam bentuk yang beragam dan hampir seluruh partai politik memiliki ikatan ideologi dan massa pada partai sebelumnya. Partai

[26] Maurice Duverger, *Political Parties..*, p.10-12.
[27] id.wikipedia.org

yang memiliki basis massa, misalnya Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Kebangkitan Umat, dan Partai Nahdlotul Umat dengan massa Nahdlatul 'Ulama; dan Partai Amanat Nasional dengan massa Muhammadiyah. Sedangkan partai yang berbasis agama adalah Partai Bulan Bintang dan Partai Persatuan Pembangunan. Keduanya adalah partai berbasis Islam yang memiliki hubungan erat dengan partai Masyumi dan organisasi keagamaan seperti Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI), Badan Koordinasi dan Silaturahmi Pondok Pesantren Indonesia (BKSPPI), Forum Ukhuwah Islamiyah (FUI), Forum Silaturahmi Ulama, Habaib dan Tokoh Masyarakat (FSUHTM), Persatuan Islam (PERSIS), Persatuan Umat Islam (PUI), Perti, Al-Irsyad, Komite untuk Solidaritas Dunia Islam (KISDI), dan Persatuan Pekerja Muslim Indonesia (PPMI).[28]

Partai agama lain adalah PKS yang memiliki hubungan dekat dengan pemikiran Islam Timur Tengah, Hassan Al-Banna (Ikhwanul Muslimin), Sayid Quthb, Sayid Hawa, Al-Maududi, dan Taqiyuddin an-Nabhani.[29] Katolik Jawi mendorong pendirian Partai Katolik tahun 1917 yang secara resmi berdiri tahun 1923 dipimpin oleh F. S. Harijadi, lahir kembali menjadi Partai Katolik Republik Indonesia tahun 1945, dan berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia tahun 1971, menjadi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan tahun 1998.[30]

---

[28] bulan-bintang.org.

[29] Michael Buehler, *The Politics of Shari'a Law: Islamist Activists and the State in Democratizing Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017)

[30] id.wikipedia.org

Dari proses pendirian partai politik dapat diketahui dengan jelas bahwa paling tidak ada dua dimensi dalam melihat peran dan posisi penting partai politik (*political centrality*). *Pertama*, setelah berhasil mengagregasikan berbagai kepentingan dan nilai yang ada dalam masyarakat, parpol kemudian mentranspormasikannya menjadi sebuah agenda yang dapat dijadikan platform pemilu. Diharapkan paltform tersebut mampu menarik banyak suara dari rakyat sehingga parpol akan mendapatkan banyak kursi di parlemen. Selanjutnya, parpol harus mampu mempengaruhi proses politik dalam legislasi dan implementasi program kebijakan publik. *Kedua,* parpol adalah satu-satunya pihak yang dapat menerjemahkan kepentingan dan nilai masyarakat ke dalam legislasi dan kebijakan publik yang mengikat. Hal ini dapat mereka lakukan setelah mereka mendapatkan posisi yang kuat dalam parlemen daerah maupun nasional.[31] Dengan demikian, relasi masyarakat (konstituen) dan partai itu sangat dekat dan menjadi 'linkage,' kata Kay Lawson,[32] antara elite partai dan massa.

Oligarki dan Belenggu Pragmatisme

Tak dapat dimungkiri bahwa reformasi politik dan hukum melalui sebuah pelembagaan partai politik hingga kini masih menyisakan banyak persoalan. Indikasinya terlihat mulai dari supremasi partai politik yang kontraproduktif

[31] Thomas Meyer, "Peran parpol dalam sebuah sistem demokrasi," hal. 21

[32] Kay Lawson, *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective* (New Haven : Yale University Press, 1980).

(*inbalance*) dengan sistem pemerintahan presidensial; perilaku koruptif anggota partai politik di parlemen; menguatnya politik identitas, dinasti, dan pragmatisme dalam proses rekruitmen kepala daerah, presiden dan wakil presiden, dan jabatan-jabatan publik lainnya; kolusi dalam proyek kebijakan publik; konflik internal partai politik; hingga ketidakpastian dalam penyelesaian sengketa partai politik yang mengakibatkan dualisme kepengurusan dan oportunisme legitimasi politik. Jika melihat kiprahnya yang sudah memasuki usia 62 tahun (sejak pemilu pertama digelar 1955) seharusnya partai politik telah memasuki eksistensi wisdom dan mapan dalam membangun dan mengorganisir dirinya di tengah konstelasi politik nasional dan global. Namun sayangnya hal itu tidak terjadi. Jarum kehidupan politik seakan berputar balik beberapa digit ke belakang dan belum mampu melakukan sintesis atau transformasi konkret dari perjalanan sejarah yang telah ditapaki selama ini.

Pemicu kegagalan itu ditengarai oleh beberapa faktor: *pertama*, watak oligarkis atau feodalisme yang menggerogoti tubuh partai politik. Oligarki adalah kekuasaan yang dipegang oleh sekelompok orang atau elite, atau segelintir orang, namun kekuatannya sangat dominan. Sedangkan feodalisme adalah paham kekuasaan kebangsawanan atau sistem sosial atau politik yang memberikan kekuasaan yang besar kepada golongan bangsawan; atau sistem sosial yang lebih menonjolkan kedudukan ketimbang kualitas atau prestasi kerja.[33] Oligarkis dan feodalisme merupakan watak

[33] kbbi.web.id

kekuasaan sekelompok elite yang secara materi buruk.

Amandemen UUD 1945 yang menempatkan partai politik dalam posisi yang strategis bahkan supreme dalam struktur ketatanegaraan, memang memposisikan partai politik bak "lumbung atau singgasana syurgawi" bagi petualang-petualang kekuasaan. Partai menjadi satu institusi yang menarik dan diminitasi karena dapat menjadi sarana strategis mengakumulasi kapital, pengaruh, dan kekuasaan mulai di tingkat pusat hingga daerah. Dalam proses pendirian partai, Pasal 2 memberi seperangkat syarat dan mekanisme yang mudah bagi setiap warga negara secara bersama-sama. Persyaratan ambang batas partai di parlemenpun juga cukup moderat yakni hanya 3,5 persen suara perolehan kursi parlemen di tingkat pusat. Ambang batas itu merupakan *frame* multipartai sehingga terbuka dan leluasa bagi partai-partai muncul dan berkembang. Partai politik sudah dapat didirikan dengan pendirian oleh minimal 30 orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi; partai politik didaftarkan oleh minimal 50 orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri parta dengan akta notaris; pendirian partai menyatakan 30 persen kuota keterwakilan perempuan sebagai pengurus; memiliki AD/ ART; memiliki kepengurusan pada setiap provinsi dan minimal 75 persen untuk kepengurusan kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan, dan minimal 50 persen dari jumlah kecamatan pada kabupaten/ kota yang bersangkutan.

Jika semua syarat itu terpenuhi, maka pemohon sudah bisa mendaftarkannya ke Kementerian Hukum dan HAM

untuk mendapat pengesahan. Persyaratan ini memberi kemudahan bagi siapapun mendirikan partai terutama bagi mereka yang memiliki modal kapital, media, dan popularitas sebagai sarana marketing partai kepada konstituen. Indikasi itu terlihat dalam struktur kepengurusan partai yang didominasi oleh para pengusaha, pensiunan jenderal, dan anak pembesar atau tokoh negarawanan yang diteruskan secara keluarga (dinasti). Namun disayangkan, UU Partai Politik tidak mengatur lebih lanjut mengenai sistem kepengurusan partai, mekanime pemilihan ketua partai, batasan jabatan, pembatasan, larangan rangkap jabatan, dan mekanisme pertanggungjawaban. Sistem kepengurusan partai sepenuhnya diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Artinya, sistem kepengurusan partai demikian adalah sistem tertutup yang sumber otoritas bersifat internal hierarkis.

Konsekuensinya, pola dan sistem pengawasanpun terbatas atau tidak ada sama sekali. Peran Mahkamah Partai Politik sangat kabur sebab anggota mahkamah sendiri merupakan pengurus partai yang sedikit banyak memiliki *conflict of interest* dengan para pelanggar etik. Dari sekian kasus yang muncul di publik seperti kasus asusila video mesum YZ (politisi Golkar) dengan pedangdut Maria Eva,[34] Maghdaliansi (politikus Golkar Benkulu),[35] GR (politisi PKS Hulu Sungai Selatan),[36] Syafarudin (politisi PBB Jambi)[37]

[34] antaranews.com. Diakses 2 Desember 2006.
[35] Liputan6.com. Diakses 13 Juli 2017.
[36] tribunnews.com. Diakses 12 April 2017.
[37] jejakjambi.com. Diakses 24 Juli 2017.

hingga kini tidak jelas penegakan sanksi partai. Lemahnya pengawasan dan penegakan sanksi partai menjadi faktor kelemahan kedua.

Secara konseptual, fungsi kaderisasi dan penguatan ideologisasi partai dengan sistem rekruitmen terbuka sesungguhnya dapat meneguhkan nilai dan cita-cita partai "ke dalam". Sejalan dengan sistem pemilu proporsional terbuka, maka kader partai memiliki peluang membangun relasi dan kohesinya secara dualistik yakni partai dan konstituen (Workshop Rekrutmen dan Pelatihan Anggota Partai Politik: 2005). Namun kohesi relasi dualisme kader (pileg) demikian sangat tergantung dengan berjalannya mesin partai dalam proyek-proyek pemberdayaan kader dan konstituen dalam membangun basis rasional partai sebagai referensi kontestasi dan pemilih.

Kegagalan pola 'asih, asah, dan asuh' dalam sistem pemberdayaan kader dapat mengakibatkan defisit integritas dan kualitas kader. Ini terbukti dengan dua kali penerapan sistem proporsional terbuka (2009 dan 2014) dalam pileg tak mampu menghentikan komoditi mahar di internal partai dan praktik suap (*money politic*) antara kader (pileg) dan konstituen.[38] Alhasil, suara konstituen tak lain barang yang dibeli yang putus yang selanjutnya tidak memiliki keterikatan secara ideologis lagi pasca keterpilihan caleg. Namun relasi demikian itu tidak terjadi pada partai. Partai di mata kader caleg masih menjadi pundi-pundi kekayaan. Sebab, melalui partai sebuah kekuasaan itu bisa diperoleh dan diperluas menjadi kekuasaan dinasti. Seorang caleg

[38] *Kompas*, 7 Juni 2017.

yang terpilih, baik jabatan di DPR ataupun DPRD, ia tidak hanya mendapat gaji, berbagai tunjangan dan fasilitas negara baik dalam maupun luar negeri, pensiunan 60% dari gaji pokok, melainkan juga 'diduga' mendapat berbagai servis dari promosi jabatan-jabatan publik.

Dugaan ini beralasan, sebab ada 18 jabatan publik[39] di mana proses rekruitmennya melalui DPR yang sudah barang tentu melalui koneksi partai politik. Berdasarkan Surat Edaran Setjen DPR RI No. KU. 00/9414/DPR RI/XII/2010 tentang Gaji Pokok dan Tunjangan Anggota DPR, dan Surat Menteri Keuangan No S-520/MK. 02/2015 yang diedarkan pada tanggal 9 Juli 2015, gaji dan tunjangan DPR 2014-2019 adalah Rp 51,5 jt. Jumlah itu tentu tidak terlalu fantastik jika dibandingkan modal kampanye proses pemenangan yang harus mereka keluarkan milyaran rupiah. Namun dari beberapa tunjangan, fasilitas, dan lain-lain, inilah yang menggiurkan petualang-petualang kekuasaan itu terjun ke dunia partai politik. Sikap pragmatis dan oportunis ini merupakan faktor kelemahan yang ketiga.

Memang tidak ada ketentuan baku mengenai sistem keuangan partai, baik itu di Amerika, Kanada, Inggris, Jerman, Ceko, Portugal, Filipina, Thailand, dan Afrika. Setiap negara umumnya hanya melakukan pembatasan jumlah maksimum sumbangan yang bisa diterima partai. Hampir setiap negara melarang partai politik melakukan kegiatan usaha. Larangan itu untuk menghindari konflik kepentingan yang sejatinya bertentangan dengan

[39] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia* , hal. 1.

cita pendirian partai politik. Tujuan pembatasan ini dimaksudkan untuk menghindari korupsi yang berimplikasi terhadap atau mempengaruhi sebuah kebijakan (dagang pengaruh) dan distribusi keadilan antar partai. Dengan demikian, pengetatan sistem keuangan partai bukan berarti tidak penting. Beberapa hal yang perlu diatur di antaranya sumber dana (keanggotaan partai, perorangan nonpartai dan korporasi, sumbangan netizen atau sosial media) dan peruntukannya (untuk organisasi partai atau pemilihan), batasan jumlah sumbangan, pelaporan keuangan, batasan biaya kampanye, bentuk-bentuk sumbangan yang dilarang dari perusahaan, dan sistem pengawasan.

Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh Administrations and Cost of Elections Project (ACE Project), sebagian negara seperti Brazil, India, Israel dan Meksiko hanya membatasi sumbangan dari donatur-donatur tertentu. Sementara Italia hanya membatasi sumbangan kepada individu yang mencalonkan diri tapi tidak kepada sumbangan langsung kepada partai politik. Amerika Serikat yang berlandaskan pada asas demokrasi dan pelaksanaan hukum yang kuat (*strong law enforcement*), misalnya, pengendalian terhadap pengaruh dari kalangan bisnis diterapkan dengan menetapkan jumlah maksimum yang boleh diterima dari *corporate donors* (sumbangan dari perusahaan) lebih kecil jumlahnya daripada jumlah maksimum yang boleh diterima dari individu.

Di tahun 2002, Amerika Serikat menetapkan Undang-undang Reformasi Kampanye Bipartisan (Bipartisan Campaign Reform Act/ BCRA) yang melarang pencarian dan

pengeluaran 'uang lunak' oleh komite partai nasional.[40] Uang lunak ialah uang yang diperoleh partai dari individu dan atau organisasi di luar partai. Dari perspektif pemilu, BCRA mewakili perubahan besar dalam keuangan partai. Namun dalam perspektif yang futuristik, BCRA sebagian besar mengembalikan rezim dana kampanye ke situasi sebelum uang lunak, yang didasarkan pada UU Kampanye Pemilu Federal (Federal Election Campaign Act/FECA). FECA (amandemennya di tahun 1974) memberlakukan sistem uang keras (uang kampanye atau penerimaan uang untuk pemilihan) atau sistem federal yang mengatur set batas sumbangan yang dikuatkan oleh Mahkamah Agung AS dalam Buckley v Valeo (424 US 1 (1976). FECA (pra BCRA) menetapkan batas maksimum bahwa setiap satu komite individu atau politik bisa menyumbangkan kepada masing-masing dari tiga organisasi partai nasional utama.[41] Sebagai contoh, individu bisa memberikan maksimal $20. 000 per tahun (atau $40.000 per siklus pemilu dua tahun) untuk setiap komite nasional. PAC (Komite Multicandidat) bisa memberikan maksimal $15.000 per tahun (atau $30.000 per siklus pemilu). Organisasi-organisasi yang secara formal non politik dilarang menyumbang langsung ke komite partai (atau kampanye pemerintah federal), termasuk

[40] *John C. Green*, Mark J. Rozell, and Clyde Wilcox (eds.) *The Values Campaign: The Christian Right in American Politics: Marching to the Millennium* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2006), p. 218

[41] Robert Biersack and Melanie Haskell, "Spitting on the umpire : political parties, the Federal Election Campaign Act, and the 1996 campaigns" in John C. Green (ed.), *Financing the 1996 Election* (N.Y. Armonk: M.E. Sharpe, 1999)

perusahaan bisnis, serikat kerja, asosiasi perdagangan, dan kelompok-kelompok non profit. Namun diperbolehkan untuk menyumbang ke partai berdasarkan undang-undang negara bagian untuk pemilu negara bagian. Setelah BCRA, komite partai nasional mengalami pengurangan dana partai secara substansial. Pada tahun 2000, misalnya, partai nasional mengalami penurunan biaya sekitar $250 juta dolar dalam uang lunak (dan jika dana non federal negara bagian dihitung, penurunan dana sekitar $350 juta dolar). Penurunan dana semacam itu merugikan upaya kampanye partai, dan lebih merugikan Demokrat yang selama ini diuntungkan dengan uang lunak (dana rutin partai) daripada partai Republik yang memang diuntungkan dengan uang keras (dana kampanye atau pemilihan).

Berbeda dengan Amerika Serikat yang melakukan pengetatan keuangan partai, di Indonesia hal itu tidak diatur dengan jelas. Pasal 34 dan 35, UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik hanya mengatur sumber keuangan partai dan batas maksimal sumbangan. Sumber keuangan partai hanya berasal dari iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, dan bantuan keuangan dari APBN atau APBD. Sementara batas maksimal sumbangan yang diatur Pasal 35 hanya menyebutkan perseorangan dan perusahaan yang bukan anggota partai. Perseorangan bukan anggota partai, paling banyak senilai Rp. 1. 000. 000. 000,00 (satu milyar rupiah) per orang dalam waktu 1 tahun anggaran; dan perusahaan dan atau badan usaha, paling banyak senilai Rp. 7. 500. 000. 000,00 (tujuh milyar lima ratus juta

rupiah) per perusahaan dan atau badan usaha dalam waktu 1 tahun anggaran. Sedangkan sumbangan yang berasal dari anggota partai, pelaksanaannya diatur dalam AD/ART partai. Pasal 36 menjelaskan bahwa sumbangan baik perseorangan maupun perusahaan bukan partai ditujukan untuk pengeluaran dalam pelaksanaan program, mencakup pendidikan politik, dan operasional sekretariat partai.

Untuk seluruh operasional partai itu, di luar kampanye, anggaran partai pertahun rata-rata sebesar 51,2 milyar rupiah.[42] Sementara sumbangan yang ditujukan untuk proses kampanye atau pemilihan diatur dalam undang-undang tersendiri yakni UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden; dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang. Pemisahan pengaturan keuangan partai dan kampanye yang notabene bersumber dari otoritas partai mengakibatkan sulitnya melihat seberapa besar sesungguhnya keuangan partai. Pengaturan sumber dana dan batasan sumbangan yang tidak diikuti sistem keuangan yang standar, transparan, dan akuntabel, membuka peluang masuknya dana-dana gelap dan penggunaan yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Sistem keuangan semacam ini tidak hanya menurunkan standar moral anggota partai, melainkan juga merusak pola pikir untuk cenderung korup.

[42] sinarharapan.co.id. Diakses 7 Januari 2014.

Lemahnya pengaturan sistem keuangan partai merupakan faktor penghambat keempat.

Indikator rendahnya akuntabilitas keuangan partai terlihat dari minimnya informasi keuangan partai di web. Publikasi melalui web tidak hanya perintah UU Parpol melainkan asas hukum yakni transparansi dan akuntabilitas (Pasal 39) sebagai rasio legis sebuah UU itu ditetapkan.[43] Asas transparansi mengandung tuntutan etis dimana pandangan cita sosial dan pandangan etis masyarakat ingin diwujudkan melalui seperangkat aturan hukum. Melalui asas transparansi dan akuntabilitas ini, seperangkat aturan partai politik merupakan bagian dari suatu tatanan etis. Sebagai tuntutan etis, web partai harus memberi informasi yang terbuka dan lengkap terkait data-data keuangan partai politik, baik yang menyangkut jumlah sumbangan yang masuk, oleh siapa melalui apa dan bagaimana.

Pasal 34A dan Pasal 39 tidak mengatur secara utuh mengenai tata kelola keuangan dari seluruh sumber penerimaan partai. Pasal 34A sama sekali tidak mewajibkan laporan hasil audit dana parpol setiap tahunnya ke KPU selaku pengatur secara administratif partai politik. Pasal ini hanya menyebutkan pertanggungjawaban keuangan parpol kepada BPK atas dana yang diperoleh dari APBN dan APBD. Kekosongan hukum ini berpotensi memberi ruang mengalirnya dana-dana liar yang tidak jelas ke parpol. Seperti kasus BLBI di tahun 1999, kasus aliran dana Departemen Kelautan dan Perikanan ke sejumlah parpol

[43] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 45.

di tahun 2004, kasus Miranda Gultom di tahun 2004, dan kasus Bank Century di tahun 2009, terakhir skandal proyek e-KTP di tahun 2016.[44] Aliran-aliran dana oleh pejabat negara dan pejabat publik seperti di antaranya Menteri, Direktur Bank Indonesia, pemerintah daerah baik di pusat maupun di daerah ke sejumlah parpol sudah jamak terjadi. Proses-proses rekruitmen melalui Presiden dan atau DPR yang notabene parpol, menjadi arus kuat yang membawa siapapun yang duduk di dalam jabatan negara dan publik harus mencari relasi yang kuat dan aman dengan partai. Jika pejabat membutuhkan sarana kekuasaan, maka partai politik membutuhkan 'oli' kapital untuk menghidupkan mesin partai. Keduanya bersimbiosis parasitis, saling menguntungkan akan tetapi menjadi 'benalu' yang merugikan negara. Munculnya berbagai kasus ini menjadi bukti bahwa ketentuan Pasal 80 ayat (1) sejak UU No. 12 Tahun 2003 tentang Partai Politik dibentuk, yang melarang lembaga pemerintah menyumbang ke parpol, hanya sekadar formalitas belaka.

Namun demikian, dalam ketentuan Pasal 35 yang memboleh perusahaan dan atau badan usaha menyumbang pada partai politik sebagai jalan keluar pendanaan partai perlu diberi aturan teknis yang jelas. Khususnya terkait dengan syarat dan konsekuensi-konsekuensinya. Baik sumber keuangan yang diperoleh melalui APBN atau APBD ataupun sumber yang berasal dari perusahaan atau badan usaha tetap harus dilaporkan ke KPU. Jadi tidak cukup hanya

[44] Konferensi Pers ICW, 27 Mei 2017, di akses dalam hukumonline.com.

menuangkannya ke dalam laporan berkala yang diaudit oleh akuntan publik internal partai. Kondisi ini berbanding terbalik dengan praktik yang terjadi di Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Jerman, Ceko, Portugal, Filipina, Thailand, dan Afrika yang dengan tegas melarang perusahaan atau badan-badan usaha memberikan sumbangan ke parpol.

Pembaharuan Partai Politik

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa reformasi politik yang dilandasi amandemen UUD 1945 yang meletakkan fondasi demokrasi sistem pemerintahan melalui reformasi partai politik tampaknya belum berfungsi secara efektif. Oleh karena itu, beberapa langkah pembaharuan partai politik yang mendesak dilakukan adalah sebagai berikut.

1. Paradigma Partai Politik Bertanggung Jawab

Buruknya tata kelola partai politik mengakibatkan sistem pemerintahan demokrasi hanya berada dalam kisaran politik koruptif, pelanggeng ketimpangan sosial, dan penggerus nilai-nilai kejujuran dan keseimbangan dalam kekuasaan pemerintahan. Orang-orang yang semula baik, umumnya akan menjadi buruk jika masuk di dalam lingkungan partai. Pencegahan hanya bisa dilakukan melalui perubahan paradigma partai ke arah Partai yang Bertanggung Jawab. Martin van Buren meyakini bahwa partai yang dibangun berdasarkan penanaman nilai dan komitmen pengabdian yang teguh akan menjadi katalisator

perubahan.[45]

Paradigma partai berbasis prinsip ini menjadi gagasan yang sangat populer di abad ke-20, dan menjadi dasar laporan yang dikeluarkan oleh Komite Asosiasi Ilmu Politik Amerika tentang Partai Politik pada tahun 1950: "Sebuah sistem kepartai yang efektif memerlukan, pertama, partai dapat mengajukan program yang mereka memiliki komitmen terhadapnya; dan kedua, partai memiliki kohesi internal untuk melaksanakan program-program itu." Keunggulan paradigma ini, pertama, konstituen memiliki referensi yang jelas dan terukur dalam kampanye pemilihan; kedua, memberikan kepada partai pemenang mandat untuk memerintah; dan ketiga, hal itu memberi partai sebuah instrumen yang layak, yang dengannya pemilih dapat melakukan revolusi yang sah.

Paradigma partai berbasis prinsip ini hanya bisa berhasil jika ditopang oleh SDM dengan integritas yang kuat dan syarat akuntabilitas yang konkret dalam AD/ART bahkan SOP partai. Karena itu, di samping rekonstruksi proses pendirian partai harus dilakukan, di sisi lain proses rekruitmen juga harus dibenahi. Sudah saatnya partai memiliki kepekaan atas persoalan-persoalan yang melilit bangsa yang umumnya menyangkut kesejahteraan sosial dan keadilan. Partai dapat berperan sebagai mitra atau pengendali pemerintahan dalam setiap kebijakan publik. Koalisi atau oposisi peran apa dan manapun harus kembali pada cita awal yakni tujuan bernegara. Partai

[45] Lihat dalam Richard S. Kazt dan William Crotty (ed.), *Handbook of Party Politics*, p. 12-13.

memiliki tanggungjawab besar mendorong demokratisasi pemerintahan dalam pencapaian tujuan kehidupan bernegara.

2. Regulasi Tata Kelola Partai dalam UU Parpol

Perubahan UU Partai Politikpun menjadi penting dilakukan untuk memutus mata rantai politik oligarkis, feodalis, dan pragmatis itu. Selama ini, tata kelola kepengurusan partai lebih banyak diatur dalam AD/ ART sehingga syarat dan batasan masa jabatan ketua umum, misalnya, tidak jelas dan kerap menimbulkan konflik atau dualisme kepengurusan. PDIP dimana Megawati Soekarno Putri dipastikan menjadi ketua umum seumur hidup. Dualisme kepengurusan terjadi di PPP dan Golkar. Anggota dan jabatan partai memiliki hubungan yang erat dengan organisasi partai. Perilaku anggota dan keputusan pejabatan partai sangat berpengaruh pada elektabilitas partai. Karenanya, tata kelola partai, jabatan fungsionaris, syarat, mekanisme, dan pertanggungjawaban perlu diatur dalam undang-undang.

Wolfgang C. Miller dan Ulrich Sieberer.[46] mengatakan bahwa partai baik secara formal maupun de facto merupakan fakta hukum. Organisasi politik mengemban suatu peran yang ditetapkan dalam hukum dalam sistem politik secara resmi diakui oleh negara. Hanya partai (dalam arti formil) menikmati kebebasan tertentu, melaksanakan fungsi tertentu, atau memiliki akses ke jenis sumber daya tertentu.

[46] Lihat dalam Richard S. Kazt dan William Crotty (ed.), *Handbook of Party Politics*, p. 719-720.

Manifestasi partai semakin memainkan peran penting dan berharga dalam proses demokrasi.[47] Pengaturan partai melalui undang-undang dimaksudkan agar partai benar-benar sesuai dengan prinsip demokrasi.

3. Integrasi Pengaturan Keuangan Partai dan Pengawasan berbasis IT

Integrasi pengaturan keuangan partai dan pengawasan perlu dilakukan. Integrasi yang dimaksud menyangkut sumber perolehan dari mana, berapa dan batasan-batasannya. Sumber pokok keuangan partai selama ini berasal dari tiga sumber yakni iuran anggota, ditambah donasi perseorangan di luar anggota dan korporasi, dan bantuan negara. Secara de facto, pengetataan sumber perolehan keuangan partai melalui korporasi partai atau sumbangan anonim, pembatasan nominal sumbangan orang atau korporasi resmi (terbuka), atau bahkan larangan sumbangan korporasi swasta dan badan publik atau semi publik seperi di Jepang, Italia, Spanyol, dan Portugal, tidak secara otomatis dapat mencegah masuknya uang-uang illegal di tubuh partai.[48] Larangan terhadap korporasi swasta dalam negeri, justru korporasi swasta luar negeri yang menyumbang ke partai. Larangan korporasi swasta

[47] Hans Kelsen, "Juristischer Formalismus und reine Rechtslehre," (Legal Formalism and the Pure Theory of Law) in *Juristische Wochenschrift*, 58th Year, no. 23 (1929): 1723–26.

[48] Karl-Heinz Nassmacher, Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, dalam Reginald Austin dan Maja Tjernstrom (ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, (Stockholm: IDEA, 2003), p. 737-738.

baik dalam maupun luar, mereka menyumbang lewat perseorangan. Seperti pasir, dalam ayakan sehalus apapun, ia tetap menembus lubang. Tak ada jalan lain, perlu terobosan melalui pembatasan pengeluaran partai, khususnya *cost* pemilu. Yang perlu dilakukan segera adalah sistem pemilu berbasis IT di antaranya media *online* dan pembatasan media itu sendiri. Artinya, yang paling utama dari semua itu adalah bagaimana atau apa yang bisa membuat demokrasi ini bisa lebih murah, mudah, dan membahagiakan.

Pengaturan masa kampanye yang dimoderat, media kampanye dibatasi, cara kampanye yang mudah, massal, dan *online*, sistem pencoblosan menggunakan IT secara online, waktu pemilu secara serentak (antara pileg, pilpres, dan atau pilkada), perlu dilakukan. *Cost* di awal membangun sistem itu mungkin terbilang mahal, namun jika sistemnya sudah 'landing,' maka seremonial demokrasi yang rutin itu bisa berjalan dengan lebih murah, mudah, dan membahagiakan. Pengawasan dengan sistem itupun lebih praktis. Karena sistem *online* yang terintegrasi ke dalam semua sistem keuangan dan lembaga pengawas dan keuangan (jadi di samping Bawaslu, Panwaslu, KPU, KPUD, harus juga masuk dalam otoritas BPK dan PPATK), membuat pengawasan itu berjalan mekanis. Yang terpenting adalah sistem IT-nya.

Penutup

Belum berjalannya mesin partai dalam proses demokratisasi pemerintahan disebabkan beberapa faktor: pertama, karena endemik oligarki dan feodalisme di tubuh

partai; kedua, lemahnya pengawasan dan penegakan sanksi oleh partai; ketiga, sikap pragmatisme dan oportunisme; keempat, lemahnya regulasi sistem keuangan partai dan pengawasannya. Oleh karena itu, langkah urgen yang harus dilakukan sebagai berikut: pertama, mengubah paradigma partai menjadi partai politik yang bertanggung jawab; kedua, dibutuhkan pengaturan tata kelola partai, khususnya terkait tata struktur jabatan, syarat, mekanisme, batasan, dan tanggung jawab; ketiga, integrasi pengaturan keuangan partai dan pengawasan berbasis IT.

Berdemokrasi yang Baik sebagian dari Iman

Fathorrahman Ghufron[1]

Beberapa waktu lalu, di sela-sela pelantikan pengurus Partai Hanura, Presiden Jokowi melontarkan pernyataan bahwa demokrasi kita kebablasan. Pernyataan ini cukup menyita perhatian banyak kalangan. Sebab apa yang dilontarkan oleh presiden Jokowi secara implisit memberikan kesan bahwa dirinya mulai meragukan keberadaan demokrasi itu sendiri. Meskipun, berbagai praduga demikian bisa ditampik dan pernyataan Jokowi tersebut lebih merupakan kritik terhadap realitas demokrasi yang berlangsung di Indonesia akhir-akhir ini.

Yang menjadi pertanyaan adalah, mengapa demokrasi yang saat ini sedang berlangsung di Indonesia dianggap kebablasan? Apakah faktor utama yang menjadikan demokrasi di Indonesia menjadi kebablasan?

[1] Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Akhir-akhir ini kehidupan bernegara kita menunjukkan wajah yang penuh centang perenang. Tersebab, beberapa pihak yang memanfaatkan demokrasi sebagai modus kekuasaan untuk memperoleh kepentingan pribadi maka yang terjadi adalah pemaksaan kehendak. Melalui pemaksaan kehendak ini, setiap orang menggunakan koridor politik, di mana demokrasi yang menjadi penyanggah bergeraknya sistem politik, hanya disikapi sebagai intrik untuk meraih dukungan.

Dampaknya, masing-masing pihak terlibat dalam baku hantam kepentingan yang antara satu dengan yang lain saling menghujat dan menyalahkan. Dalam posisi ini, ketika benturan antar pihak yang tidak bisa dilerai dan di dalam benturan tersebut menggunakan asas-asas demokrasi secara sepihak, maka apa yang disampaikan oleh presiden Jokowi menemukan konteksnya.

Beberapa contoh yang bisa diamati adalah, kontestasi politik yang berlangsung selama pemilihan kepala daerah. Utamanya yang berlangsung panas di wilayah Jakarta, di mana masing-masing pihak menggunakan cara-cara kotor dan licik untuk menjatuhkan antara satu dengan lain. Bahkan, pada titik tertentu, beberapa pihak menggunakan agama sebagai cara kerja untuk mereproduksi berbagai ujaran kebencian yang dilegitimasi dengan seperangkat dalil.

Belum lagi persoalan gerak populisme yang berjalin kelindan dengan ekstremisme dan politik identitas yang menumbuhkan suburkan potret intoleransi di republik ini. Hadirnya perilaku sekelompok orang yang dibaluti oleh semangat populisme di banyak sisi bertentangan

dengan realitas kebangsaan dan keindonesiaan yang sangat majemuk. Sebab, dalam populisme yang diusung hanyalah spirit tribalisme yang bertolak belakang dengan semboyan dasar negara Indonesia, yaitu bhinneka tunggal ika. Apalagi, semangat populisme itu memanfaatkan unsur ekstremisme sebagai corak pergerakannya yang berimplikasi pada bercerambahnya aneka macam kekerasan.

Apa yang disampaikan Presiden Jokowi perihal demokrasi kita sudah kebablasan salah satu alasannya dikarenakan liarnya artikulasi politik ekstrem yang bersenyawa dengan populisme, fundamentalisme, dan radikalisme di negara ini. Dalam kondisi ini, negara Indonesia seringkali dibuat kerepotan untuk mengatasi berbagai ancaman yang mengganggu keamanan rakyat lantaran bingkai persenyawaan yang termanifestasi dari politik ekstrem itu seringkali berlindung di bawah "ketiak" demokrasi. Implikasinya, demokrasi yang serba kebablasan tersebut melahirkan mobokrasi atau kekuataan massa yang seringkali memaksakan kehendak.[2]

Dalam sengkarut pengelolaan demokrasi yang kian tak menentu, atau apa yang diistilahkan oleh presiden Jokowi sudah masuk dalam wilayah kebablasan, lalu bagaimana seharusnya menyikapi demokrasi. Penyikapan terhadap demokrasi ini menjadi penting, setidaknya untuk mengembangkan prinsip dasar demokrasi yang sejatinya menjadi jalan untuk menciptakan keadaban publik. Setidaknya, perilaku tak bertanggung jawab yang dengan

[2] Azyumardi Azra, "Demokrasi Kebablasan" *Kompas*, 28 Februari 2017.

sengaja selalu mengobok-ngobok fitrah demokrasi dan memanfaatkan demokrasi sebagai jalan untuk mengekspresikan dan menganalisasi ambisi pribadinya dapat difilter dengan pemikiran dan pandangan yang lebih segar.

Menyikapi Demokrasi

Dalam kaitan ini, ada pertanyaan lanjutan yang menjadi pintu masuk untuk mengerangkai pandangan ideal perihal bagaimana seharusnya demokrasi didudukan dalam konteks kebangsaan kita?

Patut disadari bahwa landasan pokok dari demokrasi yang harus didudukan dalam konteks kebangsaan adalah pengakuan hak-hak asasi manusia sebagai penghargaan terhadap martabat manusia dengan tidak melupakan kepentingan umum. Dengan kata lain, adalah melalui demokrasi, setiap orang harus diakui hak asasinya sekaligus diberikan ruang yang memadai untuk mengekpresikan hak-haknya. Sebab, pemenuhan hak kepada masing-masing orang merupakan bentuk penghargaan yang luhur dan menjadi upaya untuk mengangkat harkat dan martabat seseorang sebagai manusia.

Untuk menciptakan kondisi sosial yang bisa memungkinkan terciptanya pemenuhan hak asasi tersebut, diperlukan keterlibatan pemerintah. Sebab, pemerintah merupakan representasi rakyat yang selama ini sudah diberikan kepercayaan untuk mengelola hajat dan kepentingan umum. Apalagi, secara esensial, pemerintah sesungguhnya merupakan perpanjangan tangan rakyat yang

selama ini menaruh besar kepada pemerintah untuk menjalankan roda kekuasaannya yang bisa berimplikasi pada kemaslahatan rakyat.

Guna menunjang peran serta pemerintah yang menjadi salah satu tulang punggung demokrasi yang sudah diberikan kepercayaan untuk menggerakkan kekuasaan, maka dukungan rakyat menjadi sangat berarti. Dengan kata lain, dalam nilai-nilai demokrasi yang harus ditonjolkan adalah adanya partisipasi dan dukungan rakyat pada pemerintah. Jika dukungan rakyat tidak berlabuh kepada pemerintah, tentu pemerintah akan mengalami kesulitan dalam menjalankan tugas-tugasya.

Keberadaan pemerintah yang harus memperoleh dukungan dari rakyat tak terlepas dari konsep dasar demokrasi itu sendiri yang meniscayakan adanya mekanisme sistem politik suatu negara yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu pemerintahan. Dalam bahasa Abraham Lincoln, bahwa dalam demokrasi seluruh mekanismenya bermula dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Dengan demikian, ketika posisi rakyat menjadi pusaran utama dalam menggerakkan demokrasi, maka sejatinya demokrasi menjadi instrumen untuk mengembangkan hajat seluruh rakyat agar apa yang menjadi kepentingan rakyat dapat tercapai. Dalam kaitan ini, ketika rakyat menjadi pusat pengelolaan demokrasi maka elan vital yang harus disikapi adalah nilai-nilai kebangsaan.

Dalam nilai-nilai kebangsaan, setiap rakyat diposisikan sebagai elemen penting di mana semua kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah semata-mata untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran. Hal ini penting direaliasaikan agar demokrasi yang ditegaskan sebagai mekanisme politik dapat berujung pada bentuk partisipasi yang melibatkan semua rakyat. maka demokrasi dapat disikapi dengan baik dan sekaligus dapat digunakan sebagai instrumen untuk memberdayakan rakyat. Selain itu, demokrasi akan terlepas dari modus-modus negatif yang selama ini banyak diperlakukan secara tidak arif dan adil oleh pihak-pihak tertentu. Dengan motif menjalankan asas-asas demokrasi, namun yang terselip di dalamnya tidak lain hanya lah pemaksaan kehendak yang dapat mengancam keberlangsung nilai-nilai luhur demokrasi itu sendiri.

Demokrasi sebagai Syiar Keadaban

Dalam pandangan Ignas Kleden[3] demokrasi adalah sistem politik yang bertujuan mempertahankan martabat manusia melalui perwujudan hak-hak politik dan hak-hak sipil. Demokrasi yang berhasil lebih memungkinkan terjaganya HAM karena dapat menjamin penghormatan kepada martabat manusia.

Dari sini dapat dipahami bahwa demokrasi hanyalah sarana untuk melindungi manusia. Demokrasi menjadi metode dan pendekatan untuk mewujudkan keinginan negara mencapai kehidupan yang adil, makmur, dan sentosa,

[3] Ignas Kleden "Demokrasi, Korupsi, HAM," *Kompas*, 18/11/2013.

sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Namun, untuk itu diperlukan proses panjang dan keterlibatan banyak pihak.

Sesungguhnya demokrasi dapat menjadi semacam ajaran (syiar), yang meminjam bahasa Al Quran merupakan salah satu kategori *sya'airun min taqwal qulub*, yaitu ajaran yang mendekatkan hati manusia pada nilai-nilai kebenaran, bisa berbentuk kemaslahatan, martabat manusia, dan perlindungan hak asasi.

Sebagai sebuah ajaran, demokrasi bersifat *dzanni* (sementara). Jatuh-bangunnya bergantung pada ijtihad manusia. Bila demokrasi digunakan sebagai jalan menuju kebenaran, mulialah keberadaannya. Namun, bila demokrasi digunakan sebagai jalan menuju kesesatan, ia tak ubahnya serigala berbulu domba.

Karena itu, memahami demokrasi secara utuh tidak laik bila dijadikan sebagai ajaran yang bersifat *qat'i* (tetap). Demokrasi hanyalah sebuah cara, metode, dan pendekatan untuk menyingkap maksud yang ada pada nilai-nilai kebenaran. Kita perlu berupaya meletakkan demokrasi sebagai *fiqh maqashid*, yaitu sebuah nalar pemahaman yang berfungsi untuk mengungkap maksud dan tujuan di baliknya sehingga kita tidak kecewa dengan demokrasi.

Dalam kaitan ini, yang perlu dicermati dari maksud dan tujuan demokrasi adalah—dengan merujuk kepada pandangan David Held—di dalam demokrasi terdapat prinsip otonomi yang mengartikulasikan dasar atau fundamen pokok yang menjadi pijakan untuk mengabsahkan kekuasaan publik dan ia harus diakui sebagai prinsip legitimasi

politik.[4] Maka, mengedepankan semangat kerakyatan dan martabat manusia dalam demokrasi menjadi keniscayaan sejarah yang tidak patut untuk ditolak. Karena, sejatinya setiap ajaran apapun yang datang dari sumber mana pun bermuara kepada kemaslahatan, keadilan perlindungan hak asasi bagi kehidupan rakyat sebagai manusia.

Sebagai syiar keadaban, ada dua aspek yang harus ditegakkan dalam prinsip-prinsip demokrasi, yaitu prinsip keadilan dan *das politische*, sebagaimana yang digambarkan oleh Sindhunata dalam tulisannya "Awas, politik Genderuwo".[5] Keberadaan rakyat yang menjadi awal dari setiap kehendak, lalu berproses sebagai mekanisme untuk menggerakkan setiap kehendak, dan berakhir kepada pelaksanaan kehendak untuk kepentingan rakyat adalah sebuah keadaan yang bergerak secara melingkar yang antara satu dengan lainnya saling terkait (*circular circumptans*)—meminjam istilah Gunnar Myrdal—untuk menuju keadilan yang bermuara kepada berdaya dan bermartabatnya rakyat.

Prinsip keadilan dalam demokrasi—sebagaimana digambarkan oleh Nurcholish Madjid (Cak Nur) dengan merujuk kepada pandangan Muhammad Asad—adalah menjalin keseimbangan yang menengahi antara dua kutub yang terjadi serta realistis dalam memahami tabiat atau otoritas manusia.[6] Salah satu tabiat atau otoritas manusia

[4] David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, (Stanford: Stanford University Press,1995)

[5] Sindhunata, "Awas, politik Genderuwo," *Kompas*, 18/3/2014.

[6] Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban* (Jakarta: Paramadina, 1992).

adalah menggerakkan kehendak melalui kekuasaan untuk menciptakan keadilan dan ketertiban tatanan kehidupan manusia itu sendiri. Maka, tabiat maupun otoritas tersebut harus dilandasi oleh semangat *das politische*. Yaitu, adanya sikap saling menghargai dan bersedia menangani setiap persoalan dengan cara yang adil dan arif bijaksana. Dengan demikian, semangat kerakyatan dan martabat manusia akan selalu dipahami dan dicermati secara utuh.

Penegasan nilai-nilai keadilan sebagai sebuah keseimbangan dan nilai-nilai *das politische* sebagai landasan kehendak untuk berkuasa menjadi penting bagi kita agar kita tidak terjebak pada stigmatisasi bahwa demokrasi sebagaimana yang sudah hadir ke permukaan publik saat ini hanya digambarkan sebagai sarana kebrutalan, kesemrawutan, konflik sosial, dis-order, dan sengkarut problem sosial lainnya, sehingga, banyak pihak yang merasa *jireh* dengan demokrasi.

Merujuk kepada cara argumentasi Cak Nur, bahwa Prinsip-prinsip keadilan dan nilai-nilai *das politische* perlu saling terkait karena keduanya merupakan konsistensi iman dalam dimensi kemanusiaan. Dan keterkaitan nilai-nilai keduanya terlihat pula dengan demokrasi, yaitu pengaturan tatanan kehidupan atas dasar kemanusiaan. Karena, dalam iman termuat teologi pembebasan—meminjam istilah *Gutierrez* —yang berupaya menjadikan manusia sebagai keberadaan atau *being*—dalam bahasa Hans Georg Gadamer—yang berdaya dan bermartabat.

Kedua, Nilai-Nilai Isonomy dalam kehidupan manusia. Dalam nilai-nilai isonomy ini, merujuk pada pemikira Alberto Guerreirdo Ramos yaitu cara berdemokrasi yang

baik adalah menegaskan adanya kebebasan bagi manusia untuk mengaktualisasikan sosoknya menjadi dirinya sendiri (otonomi) secara beradab. Dalam prinsip otonomi, Alberto mencatat empat prasyarat sebagai landasan nilai-nilai isonomy yang beradab yaitu, *pertama,* kehormatan (*respect*). *Kedua,* pengakuan eksistensi (*recognition*). *Ketiga,* manusia tidak diprogram menjadi sesuatu yang tidak dikehendaki oleh dirinya (*Authenticity*). *Keempat,* martabat atau harga diri (*Dignity*).

Empat hal tersebut, bila dikaitkan dengan pesan-pesan profetik yang disebarkan oleh para Nabi, yaitu Nabi Ibrahim, Nabi Musa, Nabi Isa, dan Nabi Muhammad adalah berupaya membentuk kehidupan manusia yang beradab (*tamaddun*). Keberadaban ini ditandai oleh akhlak mulia, kebebasan sistem kepercayaan (*system of belief*) dalam beragama, penghargaan antara satu dengan yang lain, dan kesamaan posisi antar manusia di hadapan Tuhannya.

Beragam nilai yang berjalin-kelindan di atas harus menjadi inspirasi dan bahkan *world view*—meminjam istilah Max weber—bagi kita untuk menentukan kehendak berkuasa terutama dalam konteks berpolitik. Supaya, otoritas yang dibangun dalam kehendak berkuasa tersebut tidak terjebak pada praktik *die politik* yang menurut gambaran Sindhunata hanya menyebarkan janji palsu, omong kosong, mementingkan diri sendiri, dan menafikan keberadaan yang lain.

Bila kesadaran ini bisa dihadirkan dalam benak dan sikap kita, maka kehendak berkuasa kita akan menjadi cara berdemokrasi yang baik untuk menuju konsistensi keimanan dalam dimensi kemanusiaan.

Demokrasi sebagai Basis Keimanan

Ketika nilai-nilai demokrasi yang sudah diuraikan di atas benar-benar didudukan dengan baik oleh setiap pihak, baik oleh pemerintah maupun rakyat, maka tidak mustahil demokrasi akan menjadi salah satu aspek yang bisa menguatkan keimanan kita. Dikatakan demikian, karena dalam keimanan mengandaikan adanya komitmen setiap pihak, untuk menjadikan demokrasi sebagai instrumen untuk menciptakan kesejahteraan ekonomi, stabilitas politik dalam arti memberi efek perdamaian bagi semua pihak, dan menopang keberlangsung kualitas hidup yang baik.

Sebagai aspek instrumental, dalam demokrasi akan menjadikan semua pihak sebagai sarana untuk berdiskusi, bermusyawarah, dan menganggap masing-masing sebagai panduan pengetahuan dan pengalaman yang bisa memberikan jalan keluar. Dengan kata lain, dalam berdemokrasi sejatinya masing-maisng pihak tidak berbuat sewenang-wenang apalagi memaksakan kehendak secara sepihak yang cenderung mengedepankan kepentingan pribadinya. Dalam demokrasi, semua aspek dilibatkan dalam kerja partisipasi untuk mencari pendapatan yang paling sesuai bagi terciptanya yang nyaman dan damai.

Di samping itu, dalam demokrasi terdapat nilai-nilai kebebasan (*hurriyah*) dan persamaan derajat. Dalam konteks ini, apa yang diusung dalam demokrasi bahwa setiap orang harus diberikan hak yang sama untuk mengekspresikan kebebasan agar dengan kebebasan tersebut masing-masing orang bisa memaksimalkan potensi yang dimiliki. Dalam

kaian ini, komitmen demokrasi yang memberikan ruang kebebasan kepada setiap orang menemukan konteks kesesuaiannya dengan ajaran agama yang mengajarkan nilia-nilai kebebasan. Sebab, dalam kebebasan setiap orang menggunakan daya pikirnya untuk merefleksikan segala bentuk yang ada dalam kehidupan.

Dengan kebebasan, setiap orang bisa menentukan pilihan terhadap segala apa yang menjadi keinginannya. Meskipun di sisi lain, ada beberapa aturan yang tentu harus dipatuhi agar kebebasan mengekspresikan pilhan itu tidak menabrak kode etik tertentu yang sudah menjadi kesepakatan umum. Dalam hubungannya dengan demokrasi, demokrasi digunakan sebagai sarana untuk menyatakan pendapat, kebebasan berkumpul, dan kebebasan untuk tidak terjerat dari perilaku kesewenang-wenangan. Dengan demikian, ketika kebebasan melingkupi ruang gerak demokrasi maka setiap orang akan memiliki prinsip-prinsip otonomi yang bisa diekspresikan di ruang publik.

Di samping itu, dengan kebebasan berarti pula ada pengakuan hak antar masing-masing orang. Di mana, dalam pengakuan tersebut, setiap orang mempunyai persamaan untuk saling berkonsolidasi dengan kelompoknya sekaligus mempunyai perbedaan untuk saling bertemu dengan banyak kelompok. Dengan demkian, ketika persamaan hak ini sudah bersatu padu dengan kebebasan, maka setiap orang bisa mengekspresikan bangunan komitmennya dalam menjalankan tugasnya sebagai rakyat yang berdaulat dan sebagai pemerintah yang diberikan kepercayaan untuk menjalankan kekuasaanya.

Namun demikian, agar unsur kebebasan dan persamaan ini bisa jalan dengan baik dalam koridor demokrasi, maka dalam demokrasi itu sendiri yang diperkuat adalah ruang deliberatifnya. Di mana, dengan ruang deliberatif, setiap orang akan bisa menciptakan formula berkumpul dalam menentukan bentuk kekuatan soliditasnya, kekuatan mengfungksikan akal pikiran untuk menciptakan pandangan dan pemikiran yang segar. Merujuk pada pandangan Jurgen habermas, di dalam ruang deliberatif, setiap orang bisa mewujudkan ruang publik dengan cara mempertemukan ide dan gagasannya untuk mengatasi berbagai persoalan yang ada. Selain itu, dalam ruang deliberatif, setiap orang memberikan recognisi tentang segala kreasi yang dilakukan.

Dalam konteks ini, ketika setiap orang bisa bersikap saling menghargai, saling memberikan kesempatan untuk mengekspresikan pandangan dan pikiran yang sehat, saling menunjang bagi kerja-kerja pemberdayaan dengan mengedepankan prinsip-prinsip egalitarianisme, maka demokrasi sebagai sistem sosial untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, beragama, berbangsa, dan bernegara akan menjadi penopang bagi terciptanya kehidupan yang penuh kebajikan dan kemaslahatan.

Demokrasi sebagai ruang deliberatif yang mengedepankan spirit kebajikan dan kemaslahatan dalam mengelola kehidupan, secara tidak langsung juga dapat menumbuhkan komitmen positif untuk mengatur setiap tata cara dan tata kelola kehidupan, baik yang bersinggungan dengan praktek politik, sosial, budaya, dan semacamnya.

Dengan demikian, esensi demokrasi yang menekankan keberadaban (*civilized*) akan mempengaruhi setiap perilaku untuk menjalani kehidupan ini dengan penuh kesantunan dan ketertiban, menyikapi kekuasaan sebagai alat untuk menciptakan kemaslahatan, menjadikan hukum sebagai media untuk menegakkan keadilan, dan menjadikan berbagai media lain sebagai wadah untuk meneguhkan semangat kemanusiaan yang berperadaban.

Dalam kaitan ini, bila demokrasi benar-benar dipahami, disikapi, dan dilakoni dengan cara yang baik, tidak mustahil bila sesungguhnya melalui demokrasi tersebut sesungguhnya menjadi jalanan keimanan yang tidak sekadar mendekatkan hubungan antar sesama manusia, akan tetapi dapat mendekatkan diri kita pula dengan Tuhan. Sebab, melalui demokrasi yang baik kita bisa meneguhkan dan menjalankan pesan-pesan profetik di setiap risalah ketuhanan dan kenabian demi tegaknya kehidupan yang baik.

Oleh karena itu, untuk menepis kemirisan presiden Jokowi bahwa demokrasi yang dijalankan oleh sebagian besar kelompok masyarakat cenderung kebablasan, dan demokrasi yang kebablasan tersebut berimplikasi kepada adanya berbagai jenis kerentanan dan keretakan sosial, harus segera diatasi dan dirubah citranya bahwa dengan demokrasi yang baik akan menjadi jalan kerahmatan menuju berseminya komitmen keimanan yang menyejukkan bagi peradaban manusia.

Semoga, demokrasi yang selama ini sudah berjalan efektif melalui berbagai jalur-jalur prosedural di negara

ini dapat dijadikan sebuah peluang bagi untuk meningkatkan kualitas berdemokrasi yang lebih baik, agar demokrasi menjadi epistemologi relasional yang tidak saja mengedepankan kehidupan duniawi akan tetapi bertitik sambung pula sebagai ladang untuk meningkatkan kualitas diri di hadapan Tuhan di kemudian hari.

Praktik, Harapan, dan Penguatan Democratic Civility di Indonesia

Abd Aziz Faiz[1]

Perjalanan Transisi Demokrasi

Demokrasi telah memberi napas panjang bagi negeri ini, terutama dalam kebebasan berpendapat dan berekspresi setelah terjajah sekian lama. Demokrasi hadir sebagai sistem dari bagaimana kekuasaan seharusnya diatur, diraih dan dioperasikan dengan benar. Ia juga memberikan jaminan bagaimana rakyat memiliki otoritas dan menjadi penentu perjalanan bangsa dan kekuasan yang ada di dalamnya.[2] Kehadiran dan jaminan demokrasi atas rakyat

[1] Dosen Sosiologi Agama, Fakultas Ushuluddin dan Pemikiran Islam, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

[2] Kata kunci dalam demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Karena itu, sistem harus memastikan kedaulatan rakyat ini menjadi nilai fundamental. Sering kali kalau berbicara demokrasi kata yang selalu mun-

bisa dilihat dari dua konteks sekaligus, yaitu dari sisi sistem ketatanegaraan, maupun dari partisipasi masyarakat dalam setiap perjalanan bangsa.

Dari sisi sistem, demokrasi telah melekat dengan khas dalam ketatanegaraan negeri ini. Kekhasan praktik demokrasi itu dibentuk dari pengalaman perjalanan bangsa. Dalam sejarahnya, tata negara mengalami perubahan dan bongkar pasang sistem. Dari sebelumnya berbentuk Kesatuan (1945) ke Indonesia Serikat (1949), kemudian berubah kembali lagi ke bentuk kesatuan. Sistemnya pun demikian, hampir semua sistem telah dicoba, selain karena pergulatan politik dalam perubahannya, juga karena mencari sistem yang cocok dengan karakter bangsa. Dari sistem presidensial hingga sistem parlementer, dari demokrasi terpimpin hingga kemudian lahir apa yang disebut dengan demokrasi Pancasila.

Keunikan dari sistem ketatanegaraan ini bisa dilihat dari adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara adalah kekuasaan rakyat yang didelegasikan sepenuhnya pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Karena itu MPR lah yang memegang seluruh kedaulatan rakyat berdasarkan mandat

---

cul adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*). Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum nasional* (Bandung: Armico, 1998), hal. 56. Kekuasaan dalam sistem demokrasi itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan bernegara. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 241.

dari rakyat sendiri. Karena MPR sebagai lembaga tertinggi negara tidak memungkinkan untuk melaksanakan seluruh kekuasaannya, maka ia menyerahkan lagi kekuasaannya pada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya yaitu Presiden, DPR, MA, BPK, dan lembaga tinggi negara lainnya seperti DPA yang dalam amandemen ke-4 mengalami perubahan menjadi Dewan Pertimbangan Presiden. Lembaga-lembaga di bawah majelis memegang kekuasaannya sendiri sehingga poros kekuasaan tidak hanya terdiri dari yudikatif, legislatif, dan eksekutif sebagaimana sistem demokrasi pada umumnya.[3]

Pasca reformasi, terjadi apa yang disebut dengan proses transisi demokrasi yang menekankan pada tiga hal penting. *Pertama*, reformasi konstitusional (*constitutional reforms*) yang menyangkut perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik. *Kedua*, reformasi kelembagaan (*institutional reforms*) yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan lembaga-lembaga politik dan lembaga kenegaraan seperti MPR, DPR, MA, DPA dan lain sebagainya. *Ketiga*, pengembangan kultur dan budaya politik (*political culture*) yang lebih demokratis melalui pendidikan.[4] Tentu ketiga reformasi penting ini tetap terus

[3] Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), hal. 89. Meski sistem demokrasi Indonesia menganut sistem presidensial, tapi hubungan antara poros kekuasaan tidak memakai model pemisahan, namun menggunakan model pembagian kekuasaan yang memungkinkan setiap poros itu saling memengaruhi, dan hal ini diperbolehkan oleh konstitusi negara yang merupakan kekhasan wujud demokrasi modern di Indonesia.

[4] Lihat Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2003), hal. 15.

memiliki tantangan yang luar bisa dalam praktiknya.

Sementara pengalaman masyarakat berpartisipasi dalam proses demokrasi juga unik dan khas. Pengaruh beberapa kali perubahan sistem memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan suaranya dengan sistem perwakilan yang mereka delegasikan pada wakil-wakil rakyat melalui pemilihan umum. Selain mereka dapat terlibat langsung melalui instrumen demokrasi lain yang sudah dilembagakan, mereka juga bisa berpartisipasi langsung melalui serangkaian metode yang mereka ciptakan sendiri, baik dengan serial aksi jalanan maupun yang belakangan populer adalah melalui media sosial.

Partisipasi masyarakat tampak semakin aktif pasca kekuasaan otoriter Oder Baru membungkam mereka selama puluhan tahun. Partisipasi itu bukan barang murah yang datang dengan mudah, namun melalui perjuangan sipil yang luar biasa. Kala itu masyarakat berinisiatif melawan dengan menyatukan aspirasi yang kemudian mampu mereka lembagakan pada apa yang disebut dengan reformasi 1998. Reformasi tahun 1998 merupakan pencapaian tertinggi demokrasi yang muncul dari bawah pasca kemerdekaan negara ini. Meski tentu setelah itu, perjalanan demokrasi mengalami sejumlah tantangan yang muncul dari kelompok-kelompok identitas yang berusaha beranjak dan mendominasi ruang publik.

Tantangan demokrasi pasca reformasi adalah tidak terkendalinya konflik-konflik sektarian berlatar agama dan etnis yang muncul di berbagai daerah. Seturut dengan hal itu, demokrasi juga mengalami tantangan dari mewabahnya

kelompok-kelompok gari keras keagamaan yang kadang menentang sistem demokrasi. Sebagian mereka didesain kalangan militer Orba yang gerah pada kekuasaan sipil pasca reformasi, atau mereka yang lahir dari penyebaran ideologi transnasional yang masuk ke negeri ini. Terutama ideologi keagamaan yang lahir dari daerah konflik Timur Tengah. Mereka semua bertarung sedemikian rupa memperebutkan dan mengisi ruang-ruang publik di alam demokrasi pasca reformasi.

Demokrasi di Indonesia telah menghadapi beberapa tantangan yang tidak ringan. Namun tantangan itu telah memberikan pengalaman berarti yang membawa demokrasi unik dan sangat fleksibel dalam menghadapi silih bergantinya persoalan. Ukuran fleksibilitas demokrasi bisa dilihat dari dua hal penting. *Pertama,* terlihat dari mulusnya transisi dari sistem kekuasaan otoriter ke sistem kekuasaan demokratis. Hal ini bisa dilihat misalnya dari pergantian kekuasaan dari Habibi, ke Abdurrahman Wahid, lalu ke Megawati yang relatif aman tanpa gejolak fisik dan huru-hara politik. Pun begitu pemilihan langsung presiden untuk pertama kalinya yang berjalan damai dan melahirkan presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), begitu seterunya ketika SBY naik kembali menjadi presiden di periode berikutnya, hingga kemudian pada pemilihan secara langsung tahun 2014 menghasilkan Presiden Joko Widodo.

Kedua, dari sisi partisipasi masyarakat yang terus membaik dan meningkat. Pergulatan bangsa dengan sistem demokrasi yang dianutnya telah mendidik masyarakat dalam membangun kualitas demokrasi yang lebih baik dari

sebelumnya. Hal ini juga bisa dilihat dari bagaimana masyarakat cepat dewasa dalam menyikapi perbedaan pilihan, berkurangnya sektarianisme, dan tidak mudah berkonflik dengan benturan fisik. Meski transisi demokrasi itu bisa dibilang berhasil, bukan berarti tidak menyisakan catatan penting yang perlu ditelaah lebih jauh yang di antaranya adalah, politik uang, *hate speech* dan semakin menguatnya politik identitas belakangan ini terutama pasca pilkada Jakarta tahun 2007.

Ancaman dan Tantangan Praktik Demokrasi

Melihat praktik demokrasi dari sudut mikro akan membawa kita pada penemuan-penemuan baru berkaitan dengan berbagai preferensi praktik demokrasi yang negatif (*democratic incivility*) yang menyebabkan kekecewaan publik (*popular discontent*) terhadap proses demokrasi. Bahkan beberapa pengamat mengatakan bahwa demokrasi di negeri ini sedang sakit dan terancam. Karena itu, demokrasi memerlukan sentuhan-sentuhan lain yang memungkinkan demokrasi berjalan dalam koridornya. Hal yang demikian merupakan bagian dari tantangan praktik demokrasi yang muncul dari dalam tubuhnya sendiri dan menuntut perbaikan dengan segera.

Diakui atau tidak, tantangan praktik demokrasi itu sangat banyak dan pelik. Mulai dari kampanye politik gelap, politik uang, mahar politik, politik oligarki, politik identitas hingga pada lahirnya politik kebencian. Diakui atau tidak, penyakit yang menggerogoti demokrasi belakangan telah

melahirkan kesengsaraan sosial. Masyarakat tampak lunglai dibuatnya dan lelah dalam setiap prosesnya. Hal ini misalnya dapat dideskripsikan dari bagaimana politik kebencian yang lahir dari politik identitas yang terus menguat telah melahirkan masyarakat yang tak henti-hentinya bertengkar, memfitnah satu sama lain. Hampir setiap hari dapat dibaca dan didengar ledakan-ledakan kemarahan negatif yang diekspresikan dalam berbagai bentuk yang menguras energi anak bangsa.

Menghina, merendahkan, sumpah serapah, kekerasan simbolik, dan menebarkan fitnah melalui jejeraing hoak adalah jelmaan dari kesengsaraan sosial masyarakat yang masih terus terjadi dalam praktik demokrasi di Indonesia. Semua itu merupakan sisi gelap dari praktik demokrasi selain, misalnya, praktik politik uang (*money politics*) dan mahar politik yang semakin tak terkendali. Kontestasi politik yang mahal dan pikiran-pikiran untuk mengembalikan modal adalah kreativitas mencari uang yang merupakan benih dari perilaku korupsi. Akibatnya adalah kesengsaraan sosial dari sisi kesejahteraan dan program pemerintah untuk rakyat menjadi terhalang akibat uangnya dirampok sedemikian rupa.

Adagium "tak ada yang gratis dalam politik" menghiasi ruang publik dan perdebatannya belakangan ini. Hal ini mengindikasikan bahwa kontestan politik yang akan dipilih secara demokratis pun harus memiliki pesangon. Mahar politik yang mahal itu tidak serta merta memuluskan jalan politisi untuk meraih kekuasaan politik. Peruntukan pembiayaan akomodasi selama kampanye, pembuatan

spanduk, pembiayaan selebaran, hingga membayar saksi yang ada di tempat pemungutan suara (TPS), belum lagi membagi uang kepada masyarakat secara cuma-cuma, membagi sembako, menyewa gedung, dan lain sebagainya sebagai upaya untuk merebut simpati masyarakat.[5]

Di sisi lain, politik identitas yang belakangan menyeruak pasca pilkada Jakarta adalah sisi gelap lain dari demokrasi negeri ini dari perspektif mikro. Apa yang terjadi di Jakarta merupakan bagian menguatnya politik sektarianisme yang dalam konteks-konteks tertentu tidak memperhatikan aspek meritokrasi. Suka tidak suka, politik identitas yang subur dalam tubuh demokrasi kita belakangan ini mengarah pada isu SARA yang mengkristal dalam berbagai bentuk permainan politik yang brutal. Akibat politik demikian, membawa pada tekanan psikologis masyarakat pemilih yang berdampak pada rendahnya kualitas demokrasi kita. Hal ini tidak hanya di Jakarta, rupa-rupanya juga mulai ditarik-tarik dalam proses praktik demokrasi di daerah.

Dalam prakata buku Cherian George berjudul *Pelintiran Kebencian* dikatakan bahwa demokrasi harus melarang upaya-upaya menghasut –dan isu-isu yang berkaitan dengan hal itu seperti SARA- tanpa meminggirkan kebutuhan melindungi kebebasan berbicara.[6] Hal ini tampak misalnya dalam pilkada Jakarta di mana komunitas-komunitas rentan merasa terteror pada saat pihak berwenang gagal

[5] Roy Martin Simamora. "Mahar Politik dan Matinya Demokrasi," dalam *Geotime*, Selasa 23 Januari 2018.

[6] Cherian George, *Pemelintiran Kebencian*; *Rekayasa Ketersinggungan Agama dan Ancamannya Bagi Demokrasi* (Jakarta: PUSAD, 2017), hal. Vii.

melaksanakan kewajiban perlindungan dan berpeluang melahirkan kerugian ganda terhadap kelompok-kelompok rentan tersebut. Praktik demokrasi di negeri ini sebagaimana pada gambaran di atas tampak belum mampu disembuhkan hingga saat ini, dan akan mengancam demokrasi sendiri jika terus dibiarkan begitu saja.

Harapan dan Masa Depan Demokrasi

Di tengah praktik demokrasi yang mengancam eksistensi dirinya sendiri sebagaimana dalam sub bab sebelumnya, demokrasi Indonesia dilihat dari perspektif makro masih memiliki harapan dan kepercayaan diri yang tinggi. Sebagaimana bangsa ini, demokrasi di Indonesia telah teruji sedemikian rupa, tantangan yang lebih keras telah ia lewati. Dari sudut pandang ini, demokrasi mengalami peneguhan harapan yang luar biasa. Peneguhan demokrasi itu bisa dilihat dari berbagai fakta penting. *Pertama*, peneguhan demokrasi pasca reformasi telah membuka kran politik yang seluas-luasnya bagi warga negara dengan latar belakang apapun dan ideologi apapun –kecuali yang sudah dilarang—untuk tampil ke permukaan dan merebut kekuasaan melalui jalur-jalur demokrasi.

Kita patut mengakui bahwa dengan terbukanya kran demokrasi telah mendorong orang-orang potensial muncul dan mengambil alih kekuasaan dengan baik terutama di daerah. Meski diterpa dengan berbagai isu mahalnya ongkos politik, tetapi munculnya pemimpin lokal di tingkat daerah yang telah teruji mampu membawa pada

transformasi masyarakat yang lebih sejahtera. Hal itu tidak mungkin tanpa demokrasi. Kita lihat, misalnya, munculnya Tri Rismaharini di Surabaya, Emil Dardak di Trenggalek, Hasto Wardoyo di Kulon Progo, Ridwan Kamil di Bandung, Nurdin Abdullah di Bantaeng, Dede Mulyadi di Purwakarta, Abdullah Azwar Anas di Banyuwangi adalah nama-nama untuk sekadar memberi contoh bagaimana demokrasi telah berhasil melahirkan pemimpin visioner yang mampu membawa perubahan di tengah masyarakatnya.

Dengan demikian, mekanisme demokrasi semakin meneguhkan dirinya sebagai sistem yang mampu menjaring dan melahirkan orang-orang potensial yang mampu membawa perubahan. Artinya, proses demokrasi dari sudut pandang kriteria institusi demokrasi yang berupa; adanya pejabat terpilih, pemilihan umum yang bebas dan adil, kebebasan berbicara, tersedianya sumber informasi alternatif, otonomi, dan kewarganegaraan yang inklusif,[7] bisa dikatakan semakin menguat di berbagai daerah dan terbukti melahirkan pemimpin lokal yang mampu bersaing sedemikian rupa dalam proses elektoral. Meski sudah barang tentu ada catatan di sana-sini sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

Kedua, peneguhan demokrasi di tengah apatisme dan persoalan yang mengitari demokrasi, diimbangi dengan bangkitnya dan menguatnya partisipasi masyarakat dalam

[7] Enam institusi demokrasi ini adalah pendapat Dahl yang menekankan pada proses sebagaimana dikutip oleh Yudi Latif dalam bukunya *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Gramedia Pustaka, cet.4, 2012) hal. 456.

bentuk lain. Yaitu, gerakan sosial berupa kerelawanan (*voluntary*) dalam politik ketika muncul pemimpin yang dianggap bisa dipercaya (*trust*) dan memiliki rekam jejak (*track record*) dan sejarah kesuksesan (*success story*) yang baik serta berpihak pada kepentingan rakyat.[8] Sejarah kemunculan Joko Widodo dengan kekuatan relawannya dapat menjadi bukti besar akan perubahan partisipasi masyarakat dalam politik dan proses demokrasi yang berlangsung di negeri ini.

Gerakan sosial melalui relawan dalam proses demokrasi ini telah membalikkan kecenderungan umum proses politik dan demokrasi yang apatis, manja, elitis, dan bisa juga disebut manipulatif. Gerakan sosial relawan ini memunculkan dan menandai dukungan rakyat dengan gerakan volunterismenya. Mereka memang masih tampak agak sedikit apatis terhadap partai politik tetapi mereka mendukung dan berusaha keras memenangkan kontestan secara aktif yang menurut mereka baik dan memiliki jejak dalam mereformasi birokrasi yang relatif sukses dan konsisten. Menariknya adalah, gerakan semacam ini adalah gerakan yang tumbuh dalam kultur demokrasi dan tetap mengikuti prosedur demokrasi. Lihat saja misalnya relawan Ahok, yang terdiri dari anak-anak muda mengorganisasi dirinya untuk mendukung dan mengumpulkan KTP bagi Ahok yang kala itu tidak berpartai agar ia bisa maju kembali menjadi gubernur, sebelum kemudian memutuskan maju

[8] Lihat Ahmad Suaedy, *Perubahan Karakter Gerakan Sosial di Indonesia dalam Partisipasi Politik Pilpres* 2014 (Jakarta: Abdurrahman Wahid Center, 2017), hal. 2-3.

dan diusung dari partai politik dan kalah dalam kontestasi politik Jakarta.

Dalam penelitian yang dilakukan Abdurrahman Wahid Center terhadap proses berkembangnya kerelawanan dalam proses demokrasi di Indonesia belakangan ini, diajukan hipotesis menarik. Bahwa peran relawan yang didasarkan atas harapan perubahan radikal atas situasi yang mapan dan *trust* kepada kandidat yang dipercaya dalam proses politik formal merupakan penguatan peran masyarakat sipil atas dominasi peran partai politik dalam transisi demokrasi. Kerelawanan yang mencerminkan peran masyarakat sipil tersebut menempati posisi apa yang oleh Thomas Jenoski disebut sebagai "institusi mediasi" atau *mediating institution* antara individu dan masyarakat dengan negara.[9]

Kerelawanan dalam proses politik merupakan bagian dari cermin demokrasi yang substantif mulai berjalan sedemikian rupa, sebab masyarakat yang terjun di dalamnya memiliki *trust* dan aspirasi yang disalurkan berdasarkan kesadaran dan harapan dari masyarakat sendiri. Ketika partai politik agak berlawanan dengan substansi demokrasi, di mana mereka bergerak ke arah partai yang agak oligarkis bahkan feodalis, maka masyarakat dengan kerelawanannya yang bersamaan pula dengan hadirnya kandidat yang dipercaya mampu bergerak ke arah rel demokrasi yang benar. Ini menarik, sebab kesadaran berdemokrasi secara substansi muncul dari kalangan masyarakat bukan dari kalangan elite.

[9] Ahmad Suaedy, *Perubahan Karakter Gerakan Sosial...*, hal. 5.

Ketiga, peneguhan demokrasi di negeri ini dari sisi perspektif makro bisa dilihat dari tumbuhnya masyarakat kelas menengah yang anti intervensi. Mereka kelas menengah yang memiliki ciri khas level ekonomi yang memadai, terdidik, anti intervensi, dan merdeka dalam pilihan politiknya. Mereka tidak membutuhkan sogokan dengan politik uang untuk memberikan suaranya dalam pemilu sebab mereka telah memiliki uang. Meski kadang kelas menengah ini dituduh kelas menengah berisik, namun di situlah letak aspirasi mereka sampaikan tanpa beban. Mereka juga tidak mempan dengan kampanye gelap karena mereka adalah masyarakat yang kritis dan berlatar belakang pendidikan tinggi yang mempunyai akses untuk mencari informasi lebih jauh. Terlepas dari aspirasi politik mereka yang berbeda-beda hingga kemudian melahirkan "masyarakat terbelah" pasca pemilu 2014 dan pilkada Jakarta 2017, namun mereka memiliki prinsip non intervensi sebagaimana karakter kelas menengah.

Prinsip non intervensi kelas menengah ini semakin menguat ketika lahir apa yang disebut oleh Alvara Institute sebagai *The Urban Middle Class Millennials Indonesia*. Menurut data Alvara tahun 2015, pengguna internet di Indonesia mencapai 93.4 juta yang akan terus bertambah pada tahun 2019 dan diprediksi mencapai 133,5 juta dan 140 juta pengguna pada tahun 2020.[10] Adapun penduduk urban atau perkotaan menurut data BPS tahun 2010 mencapai sekitar 49,8% dari seluruh populasi Indonesia

[10] Alvara Institute, *Indonesia 2020*; *The Urban Middle Class Millennials* (Jakarta: Alvara Institute, 2016), hal. 5

dan akan menjadi 56,7% pada tahun 2020. Sedangkan penduduk kelas menengah diperkirakan mencapai 130 juta saat ini. Menurut data dari Kementerian Perindustrian pada tahun 2016 pertumbuhan kelas menengah Indonesia tertinggi dibanding dengan negara-negara ASEAN lainnya yang mencapai sekitar 174%, sedangkan Filipina hanya 72 % dan yang lainnya di bawah itu.

Dengan populasi kelas menengah yang meningkat ditambah mereka sebagai generasi millenial yang aktif, maka prinsip non intervensi itu semakin menemukan momentumnya sebab mereka akan sangat mudah mencari referensi-referensi mendasar berkaitan dengan berbagai isu politik dan calon kontestan dalam politik. Mereka juga memiliki sumber daya terutama barang-barang kepemilikan, produk-produk tabungan, investasi dan kepemilikan kendaraan. Mereka juga kaum terdidik yang memiliki cukup bekal keilmuan yang mampu mengartikulasi berpikir dengan memadai. Meski ada catatan menarik mengenai kelas menengah millenial ini di mana kemampuan verifikasi terhadap sumber informasi masih dipandang sangat rendah, sehingga berbagai penyebaran informasi hoak masih terus bertambah.

Dengan menumbuhnya ekonomi negara dan mampu mendorong tumbuhnya masyarakat masuk ke kelas menengah dengan prinsip-prinsip dan karakter kalas yang mereka miliki, maka sangat optimis bahwa demokrasi akan menemukan titik cerah di tangan mereka. Kelas menengah terdidik dan kritis tadi, tidak akan mampu lagi dibeli apalagi dimanipulasi, sebab mereka sendiri telah memiliki kekuatan

untuk menjaring dan membentengi diri dari berbagai praktik politik negatif di dalam demokrasi. Dengan modal dan latar belakang kelas menengah yang demikian, maka mereka akan menjadi penentu berkembangnya praktik apa yang disebut Robert W. Heffner dengan keadaban demokrasi (*democratic civility*) di kemudian hari.

Penguatan Kultur Demokrasi

Sebagian persoalan dalam praktik demokrasi di Indonesia muncul dari kalangan elite yang membajak sistem. Masyarakat sebagai pemilik sah kedaulatan tertinggi dalam demokrasi hanya dijadikan sebagai objek, bukan subjek demokrasi; sebagai objek permainan bukan subjek yang bermain. Partai politik yang menjadi tempat bernaung pun cenderung oligarkis yang melahirkan kesenjangan antara elite dan masyarakat. Mereka membangun kultur feodalis dan merasa dirinya sebagai penguasa atas rakyat. Maka menjadi masuk akal ketika para relawan-relawan yang terus menumbuh dalam setiap momentum politik bergerak di luar jalur organisasi partai politik.[11]

Selain persoalan yang muncul dari kalangan elite, persoalan demokrasi datang pula dari masyarakat sendiri yang belakangan cenderung pragmatis. Di satu sisi, era demokratisasi melalui momen politik dewasa ini sangat membanggakan, membawa demokrasi lebih dekat

[11] Lihat hasil penelitian Abdurrahman Wahid Center 2017, dalam Ahmad Suaedy, *Perubahan Karakter Gerakan Sosial di Indonesia dalam Partisipasi Politik Pilpres* 2014 (Jakarta: Abdurrahman Wahid Center, 2017).

dengan masyarakat hingga pelosok negeri. Namun di sisi lain, masyarakat banyak terjebak kepada ketidaktahuan esensi demokrasi. Momen demokrasi seperti pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) menjadi objek untuk mengeruk keuntungan material sebagian masyarakat dan kemenangan bagi pihak yang berkontestasi. Kecenderungan semacam ini seakan menjadi kultur demokrasi di tengah-tengah masyarakat. Bergesernya nilai-nilai demokrasi yang demikian disebabkan oleh pelaksanaan pilkada yang banyak diwarnai praktik-praktik perusakan sendi-sendi demokrasi dengan jurus politik uang misalnya.[12]

Oleh karena itu, secara filosofis syarat utama untuk membangun kultur keadaban demokrasi adalah memastikan nilai-nilai dan etika demokrasi menjadi karakter elite dalam hal ini partai politik dan masyarakat. Mengapa? Karena demokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk negara ataupun sistem pemerintahan, tetapi juga gaya hidup (*lifestyle*) serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral.[13] Nilai demokrasi harus menjadi laku (etik). Ia harus menjadi norma etika keseharian

---

[12] Fatkhurohman. "Pilkada dan Masa Depan Penguatan Demokrasi di Daerah". Jurnal *Konstitusi*, Vol. III, No. 2, November 2010, hal. 29-30.

[13] Fatkhurohman. "Pilkada dan Masa Depan Penguatan Demokrasi..., hal. 30. Ada nilai ajaran demokrasi yang sering disebut dengan *The Specific Values of a Democratic* terdiri dari: (1) *the peaceful voluntary adjustment of dispute and institutionalized peaceful settlement of conflict, (2) ensuring peaceful change in changing society,(3) the orderly succession of rules,(4) that of the minimum of coercion, (5) that of diversity, (6) the attainment of justice.* Selanjutnya lihat dalam Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960), hal. 218-243.

yang dijiwai oleh kepribadian bangsa Indonesia. Demokrasi tidak pernah mungkin bergerak di ruang hampa, ia juga memerlukan penyesuaian dengan sosio-historis, moral kebudayaan (*habitus*) dan ideal-ideal kemasyarakatan.[14]

Adapun penguatan kultur demokrasi di masyarakat, pelembagaannya bisa melalui pendidikan (*citizenship education*) dan institusi masyarakat sipil. Sebab kata kunci penting dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Karena itu, penguatan sistem dan kultur demokrasi adalah berorientasi pada penguatan kedaulatan rakyat. Selama ini proses membangun kedaulatan dan kecerdasan berdemokrasi di masyarakat ditopang oleh gerakan *civil society* yang sejak lama telah mengakar di masyarakat. Mitsuo Nakamura mengatakan bahwa akar masyarakat sipil di Indonesia bersumber dari berbagai asosiasi kerelawanan (*vuluntary association*) yang memang tumbuh sejak masa kolonial.[15] Dalam konteks ini Azra berpendapat bahwa organisasi sipil yang paling berpengaruh sejak awal dan masih terus berpengaruh hingga saat ini adalah NU dan Muhammadiyah.[16] Karena itu, organisasi masyarakat sipil ini perlu terus didorong perannya dan penguatannya.

Hal yang paling penting dalam penguatan demokrasi di masyarakat adalah dengan mengidealisasi kembali

---

[14] Yudi latif. *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*... hal. 457.

[15] Mitsuo Nakamura, Sharon Siddique, and Omar Farouk Bajunid (ed). *Islam and Civil Society in Southeast Asia* (Singapore: ISEAS, 2001), hal. 9.

[16] Azyumardi Azra. *Indonesia, Islam and Democracy: Dynamics in Global Context* (Jakarta: Equinox Publishing, 2006), hal. 41.

keselarasan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi yang oleh Soekarno disebut dengan "sosio-demokrasi". Oleh karena itu, dalam konteks sosio-ekonomi ini, negara harus terus mendorong dan memperbesar masyarakat untuk masuk ke kelas menengah (*middle class*), sebab dengan demikian mereka independen secara ekonomi, terdidik, dan mampu menjadi agen bagi menguatnya keadaban demokrasi. Selain sudah barang tentu mengurangi ketimpangan dengan sangat signifikan. Belakangan, tumbuhnya kelas menengah millenial yang cerdas perlu terus diberdayakan (*empowering*) sehingga mereka berdaulat dalam menciptakan dan memperoleh akses dan tidak mudah tergerus dalam praktik demokrasi yang tidak bermartabat.

Selain penguatan kedaulatan rakyat melalui pemberdayaan masyarakat sipil, hal yang tak kalah penting adalah memperbaiki institusi demokrasi seperti sistem politik dan partai politik. Institusi politik juga bergerak dan berpengaruh dalam membangun kultur demokrasi apakah demokrasi itu akan bermartabat atau tidak. Sebab kultur demokrasi tidak hanya bergantung pada sistem norma yang mengatur mekanisme dan perilaku politik. Tetapi juga sangat dipengaruhi oleh budaya dalam praktik politik. Oleh karena itu, penguatan institusi partai politik yang demokratis hanya dapat menguatkan demokrasi (Pancasila) pada saat dibarengi dengan perubahan budaya politik.[17]

[17] Muchamad Ali Safa'at, *Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila Melalui Institusionalisasi Partai Politik* (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, t.t.), hal. 3.

Pengaturan partai politik dalam demokrasi memang merupakan syarat yang diperlukan, walaupun tidak dengan sendirinya menjadi penentu *(necessary but not sufficient)*.[18] Selama ini masyarakat apatis terhadap partai politik karena perilaku elite dan lembaga politik yang tidak mencerminkan perilaku keadaban demokrasi (*democratic civility*). Patut diakui beberapa pengamat dan para peneliti sangat khawatir dengan perilaku dan praktik politik di Indonesia, terutama setelah sistem politik berubah dengan adanya tiga kali momen pemilihan umum baik daerah maupun pusat dalam lima tahun periode kekuasaan. Kekhawatiran itu muncul ketika belakangan ini praktik berpolitik yang memberikan dentuman manipulatif melalui isu-isu SARA yang berpotensi membangun fragmentasi identitas yang berhadap-hadapan satu sama lain.

Berbagai tren menunjukkan ke arah penguatan demokrasi dan kulturnya yang terus membaik. Para peneliti dan pengamat optimis akan demokrasi di Indonesia terutama dengan tumbuhnya kelas menengah dan generasi millenial yang tidak rigid, tidak hitam putih, dan dengan kapasitas yang mereka miliki mampu men-*screening* berbagai isu.[19] Namun demikian, praktik politik masih saja terus mengkhawatirkan seiring dengan menumbuhnya

[18] Muchamad Ali Safa'at, *Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila*... hal. 3.

[19] Pernyataan ini diungkapkan oleh enam peneliti yang diketuai oleh Prof. Dr. Noorhaidi Hasan dari Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga pada diseminasi hasil penelitian mereka berjudul "Literatur Keislaman Generasi Millenial" yang dipresentasikan di Hotel Mercure Yogyakarta, 30 Januari 2018.

praktik kepentingan politik yang bisa membelok ke arah konservatisme akibat dari kapitalisasi agama sebagai bagian strategi dari *electoral vote*. Sebab, selama ini isu SARA diangkat ke ruang publik dengan teknik pelintiran kebencian. Dampak dari pelintiran kebencian ini sangat beragam, misalnya dari sisi elektoral (manipulasi ketakutan sebagai strategi kampanye politik), sosial (marginalisasi agama minoritas), dan ideologis (sensor terhadap buku-buku dan karya seni yang menentang narasi dominan).[20]

Dampak dari pelintiran kebencian yang berkembang belakangan dalam kultur demokrasi perlu perhatian kita semua. Karena itu, Indonesia sebagai negara demokrasi perlu merespons hal ini dengan berbagai perangkat, seperti hukum, penguatan perspektif kewargaan, dan lain sebagainya tanpa harus menghilangkan esensi dan kebutuhan kebebasan berbicara. Sehingga trayektori demokrasi Indonesia bergerak ke arah –meminjam bahasa Benhabib— resiprositas egalitarian (*egalitarian reciprocity*).[21] Dengan demikian kultur demokrasi yang berkembang adalah

[20] Cherian George, *Pemelintiran Kebencian; Rekayasa Ketersinggungan Agama dan Ancamannya Bagi Demokrasi* (Jakarta: PUSAD, 2017), hal. 10.

[21] Istilah ini dicetuskan oleh Benhabib sebagai salah satu prinsip etika diskursus. Ia mendefinisikan Resiprositas Egalitarian adalah bahwa anggota kelompok kebudayaan, keagamaan, linguistik, dan minoritas lainnya tidak mendapatkan derajat lebih rendah dalam hak-hak sipil politik ekonomi dan budaya dari pada kelompok mayoritas dalam kebijakan status keanggotaan mereka. Lihat Amin Muzakir, "Globalisasi dan Demokrasi; Perspektif Teori Kritis," dalam buku *Indonesia, Globalisasi*, *dan Global Village* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016), hal. 39.

kultur yang saling menerima dan mengakui tanpa harus mengeksklusi satu atas yang lain. Cara pandang warga negara yang dominan tidak semata-mata egoisme identitas yang bercorak *emotional superiority* namun lebih ke *citizenship* atau kewargaan.

Keadilan Restoratif dan Pemidanaan Alternatif untuk Mengurangi Kelebihan Kapasitas Penampungan Lembaga Pemasyarakatan

Hifdzil Alim[1]

Pendahuluan: Fakta Lembaga Pemasyarakatan

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia memberikan remisi kepada 428 terpidana kasus tindak pidana korupsi bertepatan dengan ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia ke-71. Pengurangan masa tahanan itu menuai kecaman banyak pihak. Komisi Pemberantasan

[1] Peneliti Pusat Kajian Antikorupsi (PUKAT) Fakultas Hukum UGM

Korupsi, melalui komisionernya Laode M. Syarif, misalnya, menyatakan, pemberian remisi kepada koruptor sangat bertentangan dengan semangat pemberantasan korupsi.[2]

Menteri Hukum dan HAM Yasonna Hamonangan Laoly mengutarakan, kebijakan remisi bagi koruptor disebabkan lembaga pemasyarakatan tak mampu lagi menampung tahanan dan/atau narapidana alias *overload*.[3] Penjara sudah *overcapacity.* Pernyataan menteri Yasonna yang demikian mendapatkan bantahan. KPK, lagi-lagi, mendebat. Jumlah narapidana kasus korupsi kurang dari 2 persen dari jumlah keseluruhan narapidana yang ditampung lembaga pemasyarakatan.[4] Artinya, narapidana koruptor seharusnya tidak bisa dijadikan alasan bagi *overload*-nya lapas.

Faktanya, bilangan penghuni lapas memang sudah melampaui batas. Data yang disajikan oleh Sistem Database Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menunjukkan, hanya enam kantor wilayah yang persentase kelebihan kapasitas penampungannya 0 persen. [5] Sisanya, 27 kanwil, sudah *overcrowding*.

[2] Koran *Sindo*, "428 Koruptor Dapat Remisi," 18 Agustus 2016.

[3] Koran *Sindo*, "428 Koruptor Dapat Remisi," 18 Agustus 2016.

[4] Koran *Sindo*, "428 Koruptor Dapat Remisi," 18 Agustus 2016.

[5] Lihat, laman www.smslap.ditjenpas.go.id diakses pada 14 November 2016. Keenam kantor wilayah tersebut adalah (1) Kanwil DIY; (2) Kanwil Maluku; (3) Kanwil Maluku Utara; (4) Kanwil Papua; (5) Kanwil Papua Barat; dan (6) Kanwil Sulawesi Barat.

Tabel 1. Persentase Kelebihan Hunian Lapas[6]

Kanwil	%	Kanwil	%	Kanwil	%
Riau	196	Bali	67	Sulawesi Utara	19
Kalimantan Selatan	182	Kalimantan Barat	65	Jawa Tengah	15
Sumtera Utara	178	Banten	63	Nusa Tenggara Timur	10
DKI Jakarta	168	Bangka Belitung	62	Sulawesi Tenggara	10
Kalimantan Timur	161	Lampung	62	Gorontalo	2
Jambi	98	Aceh	51	Papua	0
Kalimantan Tengah	95	Bengkulu	44	Papua Barat	0
Kepulauan Riau	95	Sulawesi Tengah	44	Sulawesi Barat	0
Nusa Tenggara Barat	94	Sulawesi Selatan	40	Maluku	0
Sumatera Selatan	70	Jawa Barat	35	DI Yogyakarta	0
Jawa Timur	69	Sumatera Barat	35	Maluku Utara	0

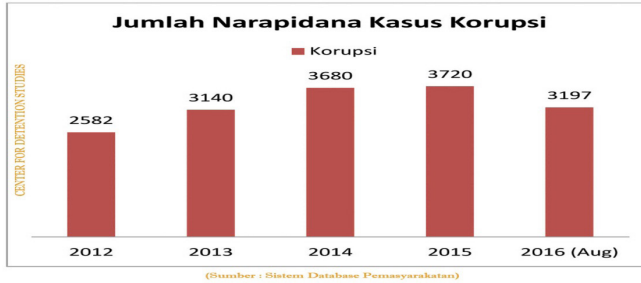
Data *overcrowding*-nya lembaga pemasyarakatan susah dibantah. Kenyataannya memang demikian. Hanya, jumlah narapidana koruptor juga tidak bisa dijadikan basis meluapnya penghuni lapas. Sebab, angkanya yang kurang dari 2 persen dari keseluruhan jumlah tahanan dan narapidana 183. 551 orang.[7] Dengan kalimat lain, ada pemicu lain di luar jumlah narapidana koruptor terhadap membludaknya penghuni lapas.

[6] Diolah dari laman www.smslap.ditjenpas.go.id dari data yang diakses pada 14 November 2016.

[7] Informasi tentang jumlah tahanan dan narapidana yang diakses dari laman www.smslap.ditjenpas.go.id per 15 November 2016 memperlihatkan, kemampuan ideal lembaga pemasyarakatan menampung tahanan dan narapidana adalah 107.998 orang (100 persen). Sedangkan jumlah tahanan dan narapidana yang saat ini ditampung oleh lapas adalah 183.551 orang (170 persen). Sehingga ada *overload* jumlah tahanan dan narapidana sebanyak 75.553 orang (70 persen).

Hipotetis tentang penyebab *overcapacity*-nya penjara adalah karena aparat penegak hukum selalu menggunakan pidana penjara untuk menjerat pelaku kejahatan—selain juga penyebab lainnya.[8] Hal ini tak sepenuhnya keliru, mengingat Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) masih mengakui pemenjaraan sebagai salah satu bentuk pemidanaan. Pertanyaannya, jika pidana penjara masih sah dipakai, tetapi jumlah kelebihan hunian lapas terus meningkat, lalu apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi *overcrowd*-nya lembaga pemasyarakatan?

Grafik 1. Jumlah Narapidana Kasus Korupsi[9]



[8] Alasan lain kenapa penjara menjadi penuh adalah karena *overstaying,* tahanan dan/atau narapidana yang seharusnya sudah dibebaskan atau dikeluarkan dari penjara, tetapi masih dipenjara. Berita berjudul *"Overstay Persoalan Penjara yang Harus Dipecahkan"* bertanggal 16 Mei 2011 yang dimuat oleh laman www.hukumonline.com, diakses pada 15 November 2016, menginformasikan, hasil studi *Center for Detention Studies* (CDS) menujukkan bahwa *overstaying* merupakan fenomena yang sering terjadi di rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan. CDS melanjutkan, di Lapas I Medan, ada 16 dari 71 tahanan yang mengalami *overstaying.* Di Rumah tahanan kelas I Jakarta Pusat ada 159 tahanan yang *overstaying.*

[9] Diakses dari laman www.cds.or.id pada 15 November 2016.

Keadilan Restoratif: Upaya Alternatif Memperbaiki Keadaan

Di banyak negara, ketidakpuasan dan rasa frustrasi terhadap sistem peradilan formal telah mendorong lahirnya sebuah kebijakan alternatif untuk mengatasi kejahatan dan penyimpangan sosial.[10] Jawaban yang dapat digunakan untuk mengatasi kelebihan tampungan penjara adalah dengan menerapkan "keadilan restoratif" atau *"restorative justice"*. *Restorative justice* adalah sebuah pendekatan pemecahan masalah yang melibatkan korban, pelaku, lingkungan sosial, aparat penegak hukum, dan masyarakat.[11]

Pada awalnya, *restorative justice* digunakan untuk mengatasi kejahatan penggarongan (*burglary*) atau kejahatan terhadap benda lainnya yang dianggap kecil/minor. Saat ini, keadilan restoratif juga dimanfaatkan untuk mengatasi kejahatan lainnya, seperti, kematian yang disebabkan oleh pengemudi yang mabuk, penyerangan, pemerkosaan, bahkan pembunuhan.[12] Namun demikian, keadilan restoratif tidaklah diadakan untuk mengganti sistem hukum formil yang sedang berlaku, melainkan sebagai upaya alternatif untuk membantu menangani penghukuman terhadap kejahatan.[13] *Restorative justice* bicara tentang kebutuhan hu-

---

[10] Lihat, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2006, *Handbook on Restorative Justice Programmes: Criminal Justice Handbook Series,* United Nations, New York, hal. 5.

[11] United Nations Office on Drugs and Crime, hal. 6.

[12] Howard Zehr and Ali Gohar, *The Little Book of Restorative Justice* (USA: Good Books, Intercourse, 2002), p. 3.

[13] Howard Zehr dan Ali Gohar, *The Little Book of Restorative Justice,*hal. 6-11. Howard Zehr dan Ali Gohar menggarisbawahi bahwa *re-*

kum (*judicial needs*) dan peran hukum dari masing-masing pihak (*judicial roles*). [14]

Tabel 2. Perbedaan Pandangan antara Keadilan Pidana dan Keadilan Restoratif[15]

Keadilan pidana (*criminal justice*)	Keadilan restoratif
Kejahatan adalah pelanggaran terhadap hukum dan negara	Kejahatan adalah pelanggaran terhadap manusia dan kewajiban sebagai manusia
Pelanggaran menciptakan kesalahan	Pelanggaran menciptakan kewajiban
Keadilan meminta negara untuk menyatakan kesalahan (*guilt*) dan menjatuhkan rasa sakit (*punishment*)	Keadilan melibatkan korban, pelaku kejahatan, dan anggota masyarakat untuk menempatkan sesuatu yang benar
Fokus utamanya, pelaku kejahatan mendapatkan hukuman yang semestinya	Fokus utamanya, kebutuhan korban dan tanggung jawab pelaku kejahatan untuk memperbaiki kerusakan

Keadilan restoratif, setidaknya, dapat dijelaskan dengan empat teori, yakni, pembalikan pelepasan moral (*reversal*

storative justice bukanlah sebuah—atau berkaitan dengan:

a. Upaya untuk pemaafan atau rekonsiliasi;
b. Upaya Mediasi;
c. Upaya untuk mengurangi rasa sakit (*recidivism*);
d. Program khusus atau cetak biru;
e. Kejahatan ringan atau kejahatan berat;
f. Pengembangan baru atau pembangunan Amerika Utara;
g. Penghilang rasa sakit (*panacea*) atau pengganti sistem hukum; maupun
h. Kebalikan dari retribusi.

[14] Howard Zehr dan Ali Gohar, hal. 11.
[15] Howard Zehr dan Ali Gohar, hal. 19.

of moral disengagement); pengembangan moral dan sosial (*social and moral development*); penyembuhan psikologi moral dan emosi (*emotional and moral psychological healing*); dan reintegrasi permaluan (*reintegrative shaming*).[16] Masing-masing teori tersebut diterapkan dengan upaya sebagai berikut:[17]

1. Mengikatkan kembali pelaku kejahatan pada tingkat psikologis moral dengan akibat yang telah ditimbulkan oleh pelaku;
2. Membantu pengembangan sosial dan moral pelaku kejahatan, sehingga pelaku kejahatan dapat belajar dan menjadi lebih bijaksana atas pengalaman yang telah dialami;
3. Membantu penyembuhan psikologi moral dan sosial atas trauma dari peristiwa kejahatan melalui interaksi antara para pihak dan simbol pengganti kerugian (*symbolic reparation*);[18] dan
4. Mencampur dengan tegas sebuah celaan atas perilaku yang salah (permaluan/*shaming*) dengan ekspresi penghormatan dan penerimaan individu di dalam komunitas masyarakat (*reintegration*).[19]

---

[16] Charles Barton, *Theories of Restorative Justice,* hal. 2. Artikel ini juga diterbitkan dalam *Australian Journal of Professional and Applied Ethics,* July, 2000, Vol. 2, No. 1, pada halaman 41-53.

[17] Howard Zehr dan Ali Gohar, hal. 14.

[18] Howard Zehr dan Ali Gohar, hal. 10. *Symbolic reparation* berisi tentang ekspresi kesopanan (*expressions of courtesy*, penghormatan (*respect*), penyesalan (*remorse*), dan pemaafan (*forgiveness*).

[19] Teori *reintegrative shaming* diperkenalkan oleh John Braithwaite (1989) dalam bukunya berjudul *Crime, Shame and Reintegration*. Teori

Program keadilan restoratif menerjemahkan kebutuhan dan peran keadilan untuk mencapai tujuan, beberapa diantaranya, sebagai berikut:[20]

1. Mendukung (*supporting*) korban, memberikan suara kepada korban, membesarkan hati korban agar menunjukkan permintaannya, memfasilitasi korban untuk berpartisipasi dalam proses resolusi, serta menawarkan bantuan kepada korban untuk mewujudkan permintaannya;
2. Memperbaiki (*repairing*) hubungan yang rusak akibat peristiwa kejahatan dengan menghadirkan konsensus tentang bagaimana jalan yang terbaik untuk merespons peristiwa tersebut;
3. Mencela (*denouncing*) perilaku jahat sebagai perbuatan yang tidak bisa diterima dan menegaskan kembali (*reaffirming*) nilai kemasyarakatan;
4. Membesarkan hati (*encouraging*) dengan mengambil tanggung jawab oleh semua pihak, khususnya pelaku kejahatan supaya berani bertanggung jawab atas perbuatan yang telah dilakukannya;
5. Mengidentifikasi (*identifying*) restorasi, dan menatap ke depan dalam mengatasi keadaan yang rusak karena kejahatan dengan menyediakan kesempatan bagi pelaku

ini menggabungkan jalan keluar yang dimiliki oleh warga—khususnya perbaikan dan permintaan maaf—dalam proses penjatuhan sanksi bagi pelaku kejahatan. Lihat, Sharyn L. Roach Anleu, 1998, *The Role of Civil Sanction in Social Control: A Socio-Legal Examination,* artikel yang dimuat dalam jurnal Crime Prevention Studies, volume 9, hal. 26.

[20] Lihat, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), hal. 9-11.

untuk membuat pertanggungjawaban yang sangat berarti;

6. Mengurangi (*reducing*) rasa sakit dengan membesarkan hati pelaku kejahatan secara pribadi dan memfasilitasi reintegrasinya ke dalam masyarakat; dan
7. Mencatat (*identifying*) faktor penyebab kejahatan dan menyampaikannya ke pihak yang berwenang sebagai referensi penyusunan strategi pencegahan kejahatan.

Pemidanaan Alternatif: Menghindari Pidana Penjara

Ada banyak pilihan pemidanaan yang diatur dalam KUHP. [21] Salah satunya pidana penjara. Hanya saja, di dalam jenis pidana tersebut belum dimuat pidana sosial.

Istilah pidana sosial dalam arti *social sentence* tidak terlalu dikenal di berbagai negara. Umumnya, terma *community sentence* (pidana oleh masyarakat) atau *community service order* (pelayanan bagi masyarakat) lebih dikenal daripada terma *social sentence*. *Community sentence/*

[21] KUHP mengatur jenis pidana dalam Bab II tentang Pidana di Pasal 10 yang berbunyi, "Pidana terdiri atas:
a. Pidana pokok:
1. Pidana mati;
2. Pidana penjara;
3. Pidana kurungan;
4. Pidana denda;
5. Pidana tutupan.
b. Pidana tambahan:
1. Pencabutan hak-hak tertentu;
2. Perampasan barang-barang tertentu;
3. Pengumuman putusan hakim. "

community service order dianggap sebagai pemidanaan alternatif—diantara beberapa pemidanaan alternatif[22]—untuk menghindari pidana penjara yang dititikberatkan pada sanksi bagi kebutuhan masyarakat (*community-based sanctions*) dari pada pemenjaraan. [23]

Beberapa negara sudah menerapkan pidana sosial dengan pertimbangan yang rasional. Kanada, misalnya, memberlakukan pidana sosial melalui reformasi undang-undang tentang pemidanaan tahun 1996. Departemen Kehakiman Kanada memberikan empat alasan kenapa pidana sosial harus diterapkan untuk menghindari atau mengurangi pidana pemenjaraan, sebagai berikut:[24]

1. Tumbuh kepedulian untuk membatasi pemenjaraan karena program rehabilitasi akan lebih efektif jika pelaku kejahatan ada di tengah masyarakat ketimbang di dalam ruang tahanan;
2. Menempatkan pelaku kejahatan di penjara akan menyebabkan pengeluaran negara yang lebih besar dibandingkan dengan mengawasi dan membimbing pelaku kejahatan untuk kembali dalam masyarakat;

---

[22] Beberapa pemidanaan alternatif untuk mengganti pemenjaraan yang dikenal di beberapa negara, misalnya, pidana bersyarat (*suspended sentence*); pidana percobaan (*probation*); denda yang dibayarkan kepada negara (*fine*); denda yang dibayarkan kepada korban (*restitution*); pidana sosial (*community service order*); dan penundaan pengadilan (*deferred adjudication/pretrial diversion*). Lihat, *Alternative Sentences,* diakses dari laman www.criminal.findlaw.com pada 15 November 2016.

[23] Lihat, *Community-Based Sentencing: The Perspectives of Crime Victims,* diakses dari laman www.justice.gc.ca pada 15 November 2016.

[24] www.justice.gc.ca

3. Masyarakat lebih mendukung penjatuhan pidana sosial bagi pelaku kejahatan daripada pemenjaraan—kecuali untuk kejahatan yang sangat serius; dan
4. Keinginan yang luas atas penerapan keadilan restoratif.

Selanjutnya, Singapura menerapkan *community sentence* bagi tindak pidana yang tidak serius dan pelaku kejahatan sebelumnya belum pernah dipenjara. Jenis *community sentence* yang diterapkan Singapura, misalnya:[25]

1. Sanksi pengobatan wajib (*mandatory treatment order*); diperuntukkan bagi pelaku kejahatan yang memiliki gangguan kejiwaan dimana gangguan kejiwaan tersebut memicu terjadinya tindak kejahatan;
2. Sanksi wajib lapor (*day reporting order*); pelaku kejahatan dikenakan wajib lapor dalam kurun waktu minimal 3 bulan sampai 12 bulan;
3. Sanksi kerja untuk masyarakat atau sanksi kerja sosial (*community work order*); vonis bagi pelaku kejahatan untuk bekerja sosial bagi masyarakat dalam waktu yang ditentukan;
4. Sanksi pelayanan kepada masyarakat (*Community service order*); pelaku kejahatan diminta memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk dan waktu yang ditentukan; dan
5. Sanksi penahanan jangka pendek (*short detention order*); pidana berupa penahanan, tetapi dibatasi hanya sampai 14 hari.

[25] *Understanding Legal Processes: Sentencing in Singapore,* diakses dari laman www.agc.gov.sg pada 15 November 2016.

Kemudian, Amerika Serikat juga mengenal *community service*. Di pengadilan Federal Amerika Serikat, *community sentence* adalah bentuk khusus dari hukuman percobaan. Pada tahun 2000, misalnya, hampir 5. 600 pelaku kejahatan yang ditangani pengadilan federal dijatuhi hukuman percobaan berupa *community service* dengan lebih dari satu juta jam pelayanan bagi masyarakat. Pelaku kejahatan dipaksa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam jumlah jam dan waktu tertentu (biasanya antara 100 s/d 500 jam dan tidak melebihi satu tahun). Di samping itu, Pemerintah Amerika Serikat bahkan dapat menghemat $ 3 juta dari pelaksanaan 628. 000 jam *community service*. [26]

Tabel 3. Keuntungan *Community Service*[27]

Pihak	Keuntungan
Pelaku kejahatan	- Sanksi yang memiliki pembatasan lebih sedikit dibandingkan penjara - Sanksi yang membolehkan pelaku kejahatan tetap bekerja dan berkumpul dengan keluarganya - Sebuah kesempatan untuk memberikan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat dan membantu sesama - Sebuah kesempatan untuk mendapatkan pengalaman kerja, keahlian, dan sertifikat kerja - Sebuah dorongan untuk dapat menghargai diri sendiri

[26] Federal Corrections and Supervision Division Administrative Office of the U. S. Court, Februari 2001, *Community Service,* diakses dari laman www.nhp.uscourts.gov pada 15 November 2016.

[27] www.nhp.uscourts.gov

Pihak	Keuntungan
Masyarakat	- Tenaga kerja gratis - Pelayanan yang diperoleh di tengah minimnya pendanaan - Mengalihkan pemanfaatan pajak dari pembiayaan penjara - Sebuah kesempatan untuk turut-serta dalam proses perbaikan masyarakat melalui pemidanaan - Sebuah kesempatan untuk turut mengubah persepsi buruk dari si pelaku kejahatan
Korban	- Sanksi yang membuat tuntutan nyata dari pelaku kejahatan - Kepuasan dari mengetahui pelaku kejahatan tidak menghindari pertanggungjawaban atas kejahatannya
Pengadilan	- Sanksi yang adil dan efektif - Sanksi alternatif yang mencapai tujuan pemidanaan

Kanada, Singapura, dan Amerika Serikat telah mencontohkan bagaimana basis argumen rasional dan jenis pidana sosial yang dapat diterapkan. Artinya, pemidanaan alternatif untuk mengurangi jumlah kelebihan kapasitas penampungan lembaga pemasyarakatan dapat diberlakukan.

Penutup: Apa Kabar Indonesia?

Keadilan restoratif dan pemidanaan alternatif diyakini mampu mengurangi *overcapacity* lembaga pemasyarakatan. [28] Hanya saja, aturan mengenai dua hal ini perlu dimasukkan dalam revisi KUHP supaya sah dan kuat untuk dijadikan

[28] Artikel Andrew McFarlane berjudul *Can Community Sentences Replace Jail?* yang dipublikasikan oleh BBC News Magazine pada 16 Agustus 2010 merangkai dengan apik fakta atas keberhasilan dan beberapa tantangan penerapan *community sentence* di Inggris. Artikel tersebut diakses dari laman www.bbc.com pada 15 November 2016.

sebagai dasar hukum, mengingat Indonesia adalah negara hukum. [29]

Namun demikian, sejatinya penyidik (kepolisian), penuntut (kejaksaan), dan pengadilan dapat membantu Kementerian Hukum dan HAM c. q. Direktorat Jenderal Lapas mengurangi *overcrowding* lapas melalui penerapan keadilan restoratif dan alternatif pemidanaan. Sembari menunggu revisi KUHP—yang entah kapan akan diselesaikan—Surat keputusan bersama empat lembaga (Kepolisian RI, Kejaksaan Agung, MA, dan Kemenkumham) adalah baju hukum yang paling mudah dapat diterbitkan untuk memulai penerapan program *restorative justice* dan *community-based sanction* dalam memeriksa pelaku kejahatan.

Tidak lupa juga peran serta masyarakat sangat dibutuhkan dalam penerapan keadilan restoratif dan pemidanaan alternatif. Mengubah sudut pandang bahwa "yang mesti dibenci dari pelaku kejahatan adalah perbuatannya, bukan orangnya", merupakan tugas yang berat di tengah ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem dan aparat penegak hukum serta nafsu main hakim sendiri. Akan tetapi, ini tetap harus dilakukan dan dimulai dari sekarang.[]

[29] Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "Indonesia adalah Negara Hukum".

Perspektif Hak Asasi Manusia Tentang Penangkapan dan Penahanan dalam Hukum Acara Pidana

Mahrus Ali[1]

Pendahuluan

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang berlaku efektif dua tahun kemudian sesudah disahkan, dilatarbelakangi oleh isu utama mengenai perlunya perlindungan hak asasi manusia bagi pelaku kejahatan yang seringkali dilanggar oleh aparat penegak hukum pidana. Kondisi rendahnya perlindungan hak asasi

[1] Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum, UII Yogyakarta, Kandidat Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang

manusia bagi para tersangka dan terdakwa yang berhadapan dengan penegak hukum pidana yang dibekali dengan berbagai macam kewenangan (*full power*) akan diperbaiki oleh KUHAP.

Substansi KUHAP berkaitan erat dengan bagaimana negara menghormati dan memenuhi hak asasi setiap orang yang dijadikan sebagai tersangka atau terdakwa. Uraian yang cukup lengkap mengenai hak-hak tersangka dan terdakwa dalam KUHAP menandai masuknya rezim hukum hak asasi manusia ke dalam hukum acara pidana Indonesia. Setiap tindakan aparat penegak hukum yang berimplikasi hak asasi manusia baik pada tahap penyidikan, penuntutan, maupun proses pemeriksaan di sidang pengadilan harus sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, yaitu prinsip legalitas, prinsip nesesitas, dan prinsip proporsionalitas. Pengabaian terhadap prinsip-prinsip tersebut dapat berakibat pada pelanggaran hak asasi tersangka atau terdakwa.

Tulisan ini mengkaji kerangka normatif penangkapan dan penahanan dalam KUHAP dibenturkan dengan perspektif hak asasi manusia. Penangkapan dan penahanan seperti apakah yang dilakukan oleh pejabat yang diberikan kewenangan untuk itu yang sesuai dengan prinsip-prinsip penegakan hukum dan sekaligus menghormati hak asasi manusia? Untuk mengkajinya, ketiga prinsip di atas dijadikan sebagai pisau analisis. Dimulai dengan uraian yang cukup rinci tentang ketiga prinsip tersebut, tulisan ini kemudian dilanjutkan dengan membedah prosedur penangkapan dan penahanan dalam KUHAP. Terakhir,

uraian diarahkan pada analisis kritis penangkapan dan penahanan yang berperspektif hak asasi manusia. Agar lebih mudah dipahami, kasus penangkapan Bambang Widjojanto, wakil ketua KPK, oleh Mabes Polri dan penahanan Nenek Asyani di Situbondo dijadikan sebagai kasus yang dianalisis dengan mengacu pada ketiga prinsip di atas.

Prinsip-prinsip Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Prinsip-prinsip penegakan hukum dan hak asasi manusia yang meliputi prinsip legalitas, prinsip nesesitas, dan prinsip proporsionalitas pada dasarnya merupakan prinsip umum yang dapat digunakan untuk menilai apakah tindakan negara yang mengintervensi hak dan kebebasan warga negara melanggar hak asasi manusia atau tidak. Prinsip-prinsip ini tidak hanya terkait lapangan hukum pidana atau hukum acara pidana, tapi meliputi semua area hukum sepanjang ada keterlibatan aktor negara di dalamnya. Meskipun harus diakui bahwa di tingkat kepolisian, ketiga prinsip tersebut memiliki relevansi hanya dalam konteks penggunaan senjata api. Artinya, di luar penggunaan senjata api, polisi memandang bahwa ketiganya tidak perlu dijadikan parameter utama untuk menilai ada tidaknya pelanggaran hak asasi manusia dalam setiap tindakan hukum.

(1) Prinsip Legalitas

Prinsip legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan

pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dalam hukum administrasi negara, asas legalitas bermakna bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang. Semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Selain itu, pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang.[2] Dengan kata lain, wewenang yang diberikan kepada pejabat tata usaha negara harus dilaksanakan atas dasar peraturan perundang-undangan.

Dalam hukum pidana, asas legalitas terkait dengan penentuan apakah suatu peraturan hukum pidana dapat diberlakukan terhadap tindak pidana yang terjadi. Jadi, apabila terjadi suatu tindak pidana, maka akan dilihat apakah telah ada ketentuan hukum yang mengaturnya dan apakah aturan yang telah ada tersebut dapat diberlakukan terhadap tindak pidana yang terjadi.[3] Jerome Hall menyebutkan bahwa terdapat empat makna yang terkandung dalam asas legalitas, yaitu:

1. Tidak ada tindak pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang sebelumnya (*nullum crimen, noela poena sine lege praevia*). Konsekuensi dari makna ini adalah tidak boleh berlaku surutnya ketentuan hukum pidana;
2. Tidak ada tindak pidana, tidak ada pidana tanpa

[2] Ridwan, *Hukum Administrasi Negara,* cet. 6, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hal. 91-92

[3] Mahrus Ali, *Dasar-dasar Hukum Pidana,* Cetk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

undang-undang tertulis (*nullum crimen, nulla peona sine lege scripta*). Konsekuensi dari makna ini adalah harus tertulisnya semua ketentuan pidana. Perbuatan yang dilarang maupun pidana yang diancamkan terhadap perbuatan yang dilarang, harus tertulis secara *expresiv verbis* dalam undang-undang

3. Tidak ada tindak pidana, tidak ada pidana tanpa aturan undang-undang yang jelas (*nullum crimen, nulle poen sine lege certa*). Rumusan perbuatan pidana harus jelas, agar tidak bersifat multitafsir sehingga dapat membahayakan kepastian hukum.
4. Tidak ada tindak pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang yang ketat (*nullum crimen, noela poena sine lege stricta*). Ketentuan pidana harus ditafsirkan secara ketat, agar tidak menimbulkan perbuatan pidana baru. Dengan lain perkataan, analogi tidak diperbolehkan dalam hukum pidana.[4]

Prinsip legalitas diperlukan untuk membatasi kekuasan negara. Pembatasan ini diperlukan karena negara memiliki kekuasaan yang besar untuk melakukan tindakan-tindakan yang menimbulkan dampak yang luas biasa terhadap kehidupan sehari-hari warga negara, dan bahkan dalam hal-hal tertentu melanggar hak-hak asasi manusia warga negara. Itulah mengapa negara hanya diperbolehkan untuk melakukan tindakan tertentu jika didasarkan pada peraturan-perundang-undangan.

[4] Jerome Hall, **"**Nulla Poena Sine Lege", *Yale Law Journal*, 1937, hal. 165

Prinsip inti asas legalitas adalah bahwa undang-undang yang dibentuk oleh negara harus mengandung dan sesuai dengan prinsip pernyataan yang jelas. Dalam konteks hukum hak asasi manusia, jika pembentuk undang-undang hendak mengintervensi hak-hak dan kebebasan warga negara, undang-undang yang dibentuk harus berisi norma-norma hukum yang jelas dan tegas.[5] Aturan-aturan hukum yang jelas berkorelasi dengan perlindungan terhadap hak-hak individu dengan cara yang meningkatkan kejelasan legislasi, pemerintahan demokratis dan mempromosikan nilai-nilai konstitusi dan nilai-nilai hukum terpenting lainnya.[6] Asas legalitas juga dapat memainkan perlindungan hak yang sama dan merupakan cara primer proteksi judisial hak-hak warga negara di negara yang kurang memperhatikan aspek hak asasi warga negara.[7]

Aplikasi asas legalitas dimaksudkan untuk melindungi sejumlah hak-hak fundamental warga negara, seperti hak atas harta benda, kebebasan individu, kebebasan berekspresi, kebebasan untuk berpindah, hak atas lingkungan yang sehat, dan akses pada peradilan.[8] Agar aplikasi asas ini sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, ada dua hal yang perlu diperhatikan legislator dan hakim. *Pertama*, legislator hanya diperbolehkan mengintervensi hak-hak warga negara melalui undang-undang yang dirumuskan

[5] Dan Meagher, 'The Principle of Legality as Clear Statement Rule: Significance and Problems', *Sydney Law Review,* Vol 36, 2014, hal. 414

[6] Dan Meagher, 'The Principle of Legality as Clear..., hal. 415

[7] Dan Meagher, 'The Principle of Legality as Clear..., hal. 416

[8] Dan Meagher, 'The Common Law Principle of Legality in the Age of Rights', *Melbourne University Law Review,* Vol 35, 2013, hal. 456

secara jelas, dan tidak menggunakan bahasa atau kalimat yang bermakna umum. *Kedua*, hakim hanya diperbolehkan melakukan penafsiran hukum sepanjang sesuai dengan maksud dan tujuan yang dikehendaki oleh legislator.[9]

(2) Prinsip Nesesitas

Jika prinsip legalitas diarahkan pada pembatasan kekuasaan negara, prinsip nesesitas memiliki hubungan yang erat dengan prinsip proporsionalitas karena eksistensinya merupakan prasyarat prinsip proporsionalitas. Dengan kata lain, langkah pertama agar keberlakuan prinsip proporsionalitas lebih efektif adalah dengan memahami fakta bahwa prinsip nesesitas merupakan prakondisi terpenuhi prinsip proporsionalitas. Prinsip nesesitas menetapkan batasan yang lebih rendah terhadap prinsip proporsionalitas. Melanggar prinsip nesesitas secara otomatis melanggar prinsip proporsionalitas.

Dedi Prasetyo mengartikan prinsip nesesitas dalam konteks penggunaan senjata api, yaitu penggunaan kekuatan harus merupakan tindakan yang luar biasa. Cara-cara non kekerasan harus dicoba terlebih dahulu dan senjata api hanya boleh digunakan jika cara-cara tadi tidak efektif atau tidak menjanjikan akan mencapai hasil yang diinginkan. Petugas penegak hukum hanya boleh menggunakan kekuatan bila benar-benar dibutuhkan dan sepanjang hal tersebut diperlukan untuk melaksanakan tugas mereka.[10]

[9] Dan Meagher, 'The Principle of Legality...., hal. 421

[10] Dedi Prasetyo, *Diskresi Kepolisian Pada Tahap Penangkapan Tersangka Terorisme,* University of Brawijaya Press, Malang, 2014, hal. 154-155

Dengan demikian, prinsip nesesitas terkait ada tidaknya upaya-upaya lain yang perlu diambil agar tujuan yang hendak dicapai dapat terlaksana dengan baik. Jika upaya tersebut masih ada, penegak hukum atau pemerintah perlu menempuh upaya tersebut.

(3) Prinsip Proporsionalitas

Sementara itu, prinsip proporsionalitas secara sederhana diartikan sebagai pemeliharaan rasio yang pantas antara dua komponen. Proporsionalitas juga dikaitkan dengan kemasukakalan. Suatu tindakan yang masuk akal pasti proporsional, sebaliknya, disebut tidak proporsional jika tindakan tertentu tidak masuk akal. Padanan kata yang memiliki arti yang sama dengan ketidakmasukakalan adalah ilegalitas dan ketidakpantasan prosedural.[11]

Dalam hukum pidana, proporsionalitas mengacu kepada seriusitas suatu kejahatan dan beratnya sanksi pidana. Semakin serius suatu kejahatan, semakin berat sanksi pidana yang diancamkan kepada pelakunya.[12] Dikatakan tidak proporsional jika kejahatan yang serius diancam dengan sanksi pidana yang ringan. Ancaman pidana yang berat terhadap kejahatan ringan juga dianggap tidak mencerminkan prinsip proporsionalitas.

---

[11] Basil Ugochukwu, 'Balancing, Proportionality, and Human Rights Adjudication in Comparative Context: Lessons for Nigeria', *York University and Transnational Human rights Review,* Volume 1, 2014, hal. 6

[12] Joel Goh, 'Proportionality - An Unattainable Ideal in the Criminal Justice System', *Manchester Student Law Review* , Vol 2, 2013, hal. 44. Erik Luna, "Punishment Theory, Holism, and the Procedural Conception of Restorative Justice", *Utah Law Review*, 2003, hal. 216

Terdapat dua prinsip proporsionalitas, yaitu proporsionalitas ordinal (*ordinal proportionality*) dan proporsionalitas kardinal (*cardinal proportionality*). Prinsip proporsionalitas ordinal menunjuk pada semua tingkat skala hukuman, hukuman maksimum dan jarak hukumnya nyata, tidak harus menjadi proporsional terhadap besarnya serangan perbuatan. Secara nyata apakah tingkat itu harus ada dalam suatu negara tertentu adalah suatu masalah yang diperdebatkan, didasarkan atas penelitian kriminologis dan, dengan tidak dapat dielakkan, dibatasi oleh konvensi-konvensi sosial. Sedangkan proporsionalitas kardinal mengarah kepada suatu kejahatan yang harus dihukum diperbandingkan dengan tindak pidana yang mirip, dan diperbandingkan terhadap karakter lebih atau kurang serius dari kejahatan lain. Tetapi konsep proporsionalitas membutuhkan pemeliharaan suatu hubungan antara keseriusan kejahatan yang relatif dengan kekerasan hukuman yang relatif.[13] Dalam bahasa Barbara A. Hudson, prinsip ini disebut ..*ranking offences according to seriousness and then establishing a scale of penalties of commensurate severity*.[14]

Dalam hukum hak asas manusia, prinsip proporsionalitas tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) Kovenan Internasional

[13] Andrew von Hirsch, "Censure and Proportionality" dalam *A Reader on Punishment,* disunting oleh Antony Duff dan David Garlan, Oxford University Press, Oxford, sebagaimana dikutip oleh Salman Luthan, *Kebijakan Penal Mengenai Kriminalisasi di Bidang Keuangan,* Disertasi Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 160-161

[14] Barbara A. Hudson, *Understanding Justice an Introduction to Ideas Perspectives and Controversies in Modern Penal Theory,* Open University Press, Philadephia, 1996, hal. 45

Hak Sipil Politik yang berbunyi sebagai berikut:

> Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.

Pasal tersebut membebankan kewajiban kepada Negara-negara Pihak untuk menghormati hak-hak yang termaktub dalam Kovenan dan untuk memastikan pemenuhan hak tersebut kepada semua individu yang berada yang wilayah tersebut. Ketika negara membuat pembatasan, hal itu memang diperlukan dan hanya diperbolehkan mengambil tindakan-tindakan yang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai.

Prinsip proporsionalitas juga ditemukan dalam Pasal 2 ayat (2) Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang berbunyi sebagai berikut:

> Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menjamin bahwa hak-hak yang diatur dalam Kovenan ini akan dilaksanakan tanpa diskriminasi apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lainnya, asal usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

Pasal tersebut juga menegaskan bahwa pembedaan perlakuan yang didasarkan pada alasan-alasan tertentu tidak dianggap diskriminatif jika memiliki justifikasi yang

rasional dan objektif. Ini meliputi penilaian apakah tujuan dan efek dari tindakan-tindakan yang ditempuh sah, sesuai dengan sifat dasar hak dalam Kovenan, dan semata-mata untuk tujuan promosi kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat demokratis. Selain itu, harus ada hubungan proporsional yang nyata dan rasional antara tujuan yang hendak dicapai dengan langkah-langkah yang diambil beserta akibat-akibatnya.

Dewasa ini, proporsionalitas dijadikan sebagai salah satu irisan hukum hak asasi manusia. Pengadilan HAM Eropa secara tegas menyatakan bahwa 'yang terkandung dalam keseluruhan Konvensi HAM Eropa adalah pencarian terhadap keseimbangan yang adil antara tuntutan kepentingan umum masyarakat dan persyaratan perlindungan hak-hak fundamental individu'. Dengan kata lain, Pengadilan menyadari sepenuhnya akan adanya kebutuhan untuk menyeimbangkan antara pembatasan hak dengan tujuan yang hendak dicapai.[15]

Dalam konteks kewajiban negara, apakah suatu kewajiban negatif negara dilanggar adalah dengan menggunakan tes proporsionalitas. Tes ini berisi empat parameter, yaitu tujuan yang sah, kepantasan, nesesitas dan proporsionalitas dalam arti sempit.[16] Tentu saja setiap negara memiliki interpretasi yang berbeda tentang hal ini. Sebagai contoh,

[15] Imer Flores, 'Proportionality in Constitutional and Human Rights Interpretation', *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper,* 2013, hal. 105

[16] Matthias Klatt, 'Positive Obligations under the European Convention on Human Rights', *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2011, hal. 679

Mahkamah Konstitusi Jerman mengembangkan prinsip proporsionalitas dengan tiga unsur: (1) kepantasan, yaitu tindakan yang ditempuh harus sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai; (2) nesesitas, yaitu penggunaan cara-cara yang paling sedikit membatasi hak asasi warga negara harus ditempuh jika sama-sama efektif; (3) proporsionalitas dalam makna sempit, yaitu tindakan yang ditempuh harus seimbang dengan tujuan yang hendak dicapai.[17] Sedangkan Pengadilan HAM Inter-Amerika dalam fatwa hukumnya tahun 2003 mengenai syarat hukum dan hak-hak imigran gelap menyatakan bahwa pemberian perbedaan perlakuan terhadap imigran gelap tidaklah merupakan suatu pelanggaran sepanjang hal itu dibenarkan dan sah dengan mengacu kepada kriteria objektif, rasional dan proporsional.[18]

Kriteria proporsionalitas juga ditemukan dalam putusan Mahkamah Agung Kanada dalam perkara Oakes. Putusan ini diikuti oleh putusan-putusan pengadilan negara lain seperti Selandia Baru, Inggris, Afrika Selatan, Zimbabwe, bahkan Pengadilan HAM Eropa dan Pengadilan HAM Inter-Amerika. Menurutnya, ada tiga kriteria menilai prinsip proporsionalitas, yaitu; 1) cara-cara yang digunakan untuk membatasi hak asasi warga negara harus secara rasional berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai; 2) hak harus dikurangi sekecil mungkin untuk mencapai tujuan; dan 3) harus terdapat keseimbangan antara efek

[17] Basic Law Bulletin Issue, *The Principle of Proportionality and the Concept of Margin of Appreciation in Human Rights Law*, 15 December, 2013, hal. 2

[18] Imer Flores, 'Proportionality in Constitutional and Human Rights..., hal. 105

pembatasan terhadap hak dan tujuan yang hendak dicapai dari pembatasan tersebut.[19]

Khusus mengenai poin ketiga tersebut, Dan Meagher menegaskan bahwa hakim tidak hanya dituntut untuk menentukan apakah legislasi mencampuri/melanggar hak asasi warga negara tapi juga menilai apakah pelanggaran tersebut dibenarkan dengan mengacu pada prinsip tujuan yang dilegitimasi. Esensi yang terakhir ini berisi penilaian apakah pelanggaran hak melalui proses legislasi tersebut tidak lebih dari yang dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan yang hendak dicapai dari legislasi. Dengan kata lain, jika masih ada alternatif cara yang tersedia untuk mencapai tujuan yang sama yang memiliki efek lebih kecil tapi tindakan legislatif tetap dilakukan, maka hal itu dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip proporsionalitas.[20]

Hal lain yang juga penting diperhatikan karena ada hubungannya dengan prinsip proporsionalitas adalah konsep *margin of appreciation*. Pengadilan nasional memiliki pengetahuan yang lebih baik dibandingkan pengadilan internasional untuk menilai tradisi, nilai dan kebutuhan-kebutuhan lokal. Konsep ini menghendaki agar negara berkewajiban menghormati tradisi budaya dan nilai-nilai negara itu ketika mempertimbangkan ruang lingkup dan makna hak asasi manusia, dan menjadikannya sebagai standar dalam pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia

[19] Imer Flores, 'Proportionality in Constitutional and Human Rights..., hal. 102-103

[20] Dan Meagher, 'The Common Law Principle..., hal. 470

oleh pengadilan.[21] Dengan konsep ini, tradisi, nilai dan kebutuhan-kebutuhan lokal tiap-tiap penting dijadikan sebagai standar untuk menilai apakah tindakan negara terhadap pembatasan hak asasi warga negara mencerminkan prinsip proporsionalitas atau tidak. Dengan kata lain, meskipun kriteria proporsionalitas sudah ditetapkan, dalam praktik bagaimana tafsir terhadapnya akan berbeda antara satu negara dengan negara lain karena perbedaan tradisi, nilai dan kebutuhan-kebutuhan itu.

Penangkapan dan Penahanan dalam KUHAP

Pasal 1 angka 20 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mendefinisikan penangkapan sebagai 'suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini '.

Beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam penangkapan. *Pertama*, pejabat yang diberikan kewenangan untuk melakukan penangkapan. KUHAP hanya memberikan kewenangan kepada penyidik untuk melakukan penangkapan. Tapi untuk kepentingan penyelidikan, penyidik dapat memerintahkan penyelidik untuk melakukan penangkapan (Pasal 16 ayat (1) KUHAP). Jadi, kewenangan penyelidik untuk melakukan penangkapan hanya

[21] Basic Law Bulletin Issue, hal. 9

dalam tahap penyelidikan dan itu atas perintah penyidik. Jika tidak ada perintah oleh penyidik, penyelidik tidak berwenang melakukan penangkapan.

Kedua, alasan penangkapan. Berdasarkan definisi penangkapan di atas, penangkapan diperbolehkan jika memang 'terdapat cukup bukti'. Dengan mengacu kepada Pasal 17 KUHAP, frase ini dimaknai sebagai 'seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup'. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan bukti permulaan yang cukup itu, sehingga dalam praktik hal itu diserahkan sepenuhnya kepada penyidik. Hemat penulis, perlu ada definisi yang tegas mengenai makna bukti permulaan yang cukup, misalnya penangkapan hanya boleh dilakukan oleh penyidik atau penyelidik atas perintah penyidik jika didasarkan pada minimal dua alat bukti yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 184 KUHAP.[22] Alasannya, selain meminimalisir penggunaan subjektivitas penyidik atau penyelidik dalam melakukan penangkapan, juga agar penangkapan yang dilakukan penyidik tetap memperhatikan dan menghormati hak asasi manusia tersangka/terdakwa.

Ketiga, tata cara penangkapan. Penyidik atau penyelidik yang melakukan penangkapan memperlihatkan surat tugas, memberikan kepada tersangka surat perintah penangkapan yang mencantumkan identitas tersangka dan menyebutkan alasan penangkapan serta uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan serta tempat ia diperiksa. Jika tertangkap tangan, surat perintah penang-

[22] Alat bukti yang sah antara lain; 1) keterangan saksi; 2) keterangan ahli; 3) surat; 4) petunjuk; dan 5) keterangan terdakwa.

kapan tidak diperlukan. Tapi, penangkap harus segera menyerahkan tertangkap beserta barang bukti yang ada kepada penyidik atau penyidik pembantu yang terdekat (Pasal 18). Penangkapan tidak diadakan terhadap tersangka yang melakukan pelanggaran kecuali dalam hal ia telah dipanggil secara sah dua kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan itu tanpa alasan yang sah.[23]

Keempat, jangka waktu penangkapan. Pasal 17 KUHAP menyatakan bahwa penangkapan dapat dilakukan untuk paling lama satu hari. Ini artinya, penyidik atau penyelidik dapat menangkap seseorang kurang dari 24 jam, tetapi tidak boleh lebih dari 24 jam. Penangkapan yang dilakukan lebih dari 24 jam harus dinyatakan batal demi hukum dan melanggar hak asasi manusia.

Berbeda dengan penangkapan, penahanan berdasarkan Pasal 1 angka 21 KUHAP diartikan sebagai 'penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik, atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini'.

---

[23] Secara teoritik, pelanggaran adalah delik undang-undang (*wet-delichten*/*malum prohibitum crimes*). Dikatakan delik undang-undang adalah karena suatu perbuatan hanya dinyatakan sebagai perbuatan terlarang dan pelakunya diancam dengan sanksi pidana atau tindakan jika undang-undang secara tegas melarang perbuatan tersebut. Apabila perbuatan tersebut tidak dinyatakan terlarang dalam undang-undang, perbuatan itu boleh dilakukan. William L. Barnes Jr, "Revenge on Utilitarianism: Renouncing A Comprehensive Economics Theory of Crime and Punishment", *Indiana Law Journal*, Vol. 74, No. 627, 1999, hal. 9. Baca juga Wayne R. LaFave and Austin W. Scott, Jr. *Criminal Law.* 2nd ed. St. Paul, Minnesota: West Publishing Company 1986.

Pejabat yang diberikan kewenangan penahanan adalah penyidik, penuntut umum, dan hakim (Pasal 20 KUHAP). Alasan penahanan meliputi alasan subjektif dan alasan objektif. Yang termasuk ke dalam alasan subjektif adalah; 1) tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup; 2) dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri; atau 3) merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana (Pasal 21 ayat (1) KUHAP).

Alasan objektif penahanan hanya dapat dikenakan terhadap tersangka atau terdakwa yang melakukan tindak pidana dan atau percobaan maupun pemberian bantuan dalam tindak pidana tersebut dalam hal:

a. tindak pidana itu diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
b. tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 282 ayat (3), Pasal 296, Pasal 335 ayat (1), Pasal 351 ayat (1), Pasal 353 ayat (1), Pasal 372, Pasal 378, Pasal 379 a, Pasal 453, Pasal 454, Pasal 455, Pasal 459, Pasal 480 dan Pasal 506 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Pasal 25 dan Pasal 26 Rechtenordonnantie (pelanggaran terhadap Ordonansi Bea dan Cukai, terakhir diubah dengan Staatsblad Tahun 1931 Nomor 471), Pasal 1, Pasal 2 dan Pasal 4 Undang-undang Tindak Pidana Imigrasi (Undang-undang Nomor 8 Drt. Tahun 1955, Lembaran Negara Tahun 1955 Nomor 8), Pasal 36 ayat (7), Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika (Lem-

baran Negara Tahun 1976 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3086).

Penahanan ada tiga jenis, yaitu penahanan rumah tahanan negara, penahanan rumah, dan penahanan kota. Penahanan rumah dilaksanakan di rumah tempat tinggal atau rumah kediaman tersangka atau terdakwa dengan mengadakan pengawasan terhadapnya untuk menghindarkan segala sesuatu yang dapat menimbulkan kesulitan dalam penyidikan, penuntutan atau pemeriksaan di sidang pengadilan. Penahanan kota dilaksanakan di kota tempat tinggal atau tempat kediaman tersangka atau terdakwa, dengan kewajiban bagi tersangka atau terdakwa melapor diri pada waktu yang ditentukan. Masa penangkapan dan atau penahanan dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan. Untuk penahanan kota pengurangan tersebut seperlima dari jumlah lamanya waktu penahanan sedangkan untuk penahanan rumah sepertiga dari jumlah lamanya waktu penahanan (Pasal 22).

Mengenai lama waktu penahanan, KUHAP membedakan antara tahap penyidikan, penuntutan atau pemeriksaan di sidang pengadilan. Penyidik dapat menahan tersangka paling lama 20 hari dan dapat diperpanjang paling lama 40 hari. Penuntut umum dapat menahan tersangka paling lama 20 hari dan dapat diperpanjang hingga paling lama 30 hari. Hakim pengadilan negeri dapat menahan terdakwa paling lama 30 hari dan dapat diperpanjang hingga 60 hari. Hakim pengadilan tinggi dapat menahan terdakwa paling lama 30 hari dan dapat diperpanjang hingga 60 hari. Hakim

mahkamah agung dapat menahan terdakwa paling lama 50 hari dan dapat diperpanjang hingga paling lama 60 hari (Pasal 24, 25, 26, 27 dan Pasal 28).

Perspektif Hak Asasi Manusia tentang Penangkapan dan Penahanan

Untuk menilai bahwa penangkapan dan penahanan yang dilakukan penyidik atau aparat penegak hukum yang lain sesuai atau bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, parameter yang digunakan tiga prinsip penegakan hukum dan hak asasi manusia di atas. *Pertama*, prinsip legalitas. Penangkapan dan penahanan terhadap seorang tersangka atau terdakwa hanya sah dan tidak melanggar hak asasi apabila dilakukan oleh pejabat yang diberikan kewenangan untuk itu. Meskipun pelaku kejahatan adalah *recidivist* dan kejahatan yang dilakukannya adalah kejahatan serius seperti terorisme, genosida dan kejahatan terhadap manusia, penangkapan tetap harus dilakukan oleh pejabat yang tidak memiliki kewenangan untuk itu, yaitu penyidik atau penyelidik atas perintah penyidik. Sedangkan penahanan dilakukan baik oleh penyidik, penuntut umum maupun hakim. Bila pejabat yang melakukan penangkapan atau penahanan tidak memiliki kewenangan untuk itu, maka negara telah melanggar hak atas kebebasan dan kemerdekaan individu warga negara.

Kedua, prinsip nesesitas. Harus diakui bahwa prinsip ini jarang digunakan oleh aparat penegak hukum untuk menilai apakah tindakan-tindakan mereka itu sesuai

dengan prinsip hak asasi manusia. Bahkan di tingkat kepolisian prinsip ini hanya dibatasi ruang lingkupnya pada penggunaan senjata api. Penangkapan dan penahanan, prinsip ini jarang dijadikan sebagai pijakan oleh penegak hukum agar tindakan yang ditempuh memperhatikan dan sesuai dengan prinsip hak asasi manusia.

Dalam konteks penangkapan, meskipun pelaku tertangkap tangan melakukan suatu tindak pidana, penyidik tetap harus memperhatikan prinsip tersebut. Beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain; jenis kejahatan yang dilakukan apakah termasuk kejahatan ringan atau serius, kapasitas pelaku kejahatan apakah baru pertama melakukan kejahatan atau sudah berulang kali, jumlah dan kualitas alat bukti yang dimiliki penyidik. Adapun penahanan, prinsip ini sebenarnya tercermin dalam tiga alasan subjektif penahanan yang diatur dalam KUHAP yang memungkinkan pejabat yang berwenang menahan seseorang seperti diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, melarikan diri, dan merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana. Hanya saja hemat penulis, ketiga alasan tersebut tidak dapat serta merta digunakan oleh pejabat yang berwenang untuk semua tindak pidana tanpa melihat karakteristik tindak pidana dan kualitas pelakunya.

Meskipun KUHAP memberikan kewenangan menahan seseorang jika ada kekhawatiran melarikan diri, alasan ini tidak otomatis diberlakukan oleh penyidik. Pelanggaran hak asasi manusia terjadi jika pejabat yang berwenang tetap menahan tersangka meskipun dia sudah tua renta sehingga

tidak mungkin melarikan diri atau barang bukti sudah berada di penyidik. Penyidik tidak dapat berlindung di balik prinsip legalitas jika penangkapan dan penahanan yang dilakukannya bukanlah cara terakhir untuk mengungkap suatu tindak pidana.

Dalam kaitan dengan ini, penangkapan yang dilakukan oleh Polri terhadap wakil ketua KPK, Bambang Widjojanto dan penahanan di tingkat penyidikan hingga pemeriksaan sidang pengadilan terhadap nenek Asyani beberapa bulan yang lalu, jelas melanggar prinsip nesesitas. Untuk kasus Bambang, ia tidak mungkin mengulangi lagi kejahatannya karena saat ditangkap tidak lagi sebagai advokat. Padahal, kasus yang menimpanya adalah saat ia menjadi advokat. Ia juga tidak mungkin melarikan diri karena saat ditangkap selain sebagai komisioner KPK, juga sedang ingin pulang dari mengantar anaknya ke sekolah dan ia sedang memakai sarung, baju koko dan songkok. Dalam kasus nenek Asyani, ia tidak mungkin menghilangkan atau merusak barang bukti karena tujuh batang kayu milik perhutani yang diduga dicuri olehnya tidak berada padanya. Ia juga tidak mungkin melarikan diri karena dari segi umur dan *track record* kejahatan tidak memungkinkan untuk itu.

Ketiga, prinsip proporsionalitas. Inti dari prinsip ini adalah adanya keseimbangan antara pembatasan terhadap kebebasan atau kemerdekaan tersangka atau terdakwa dengan tujuan yang hendak dicapai dari penangkapan dan penahanan, yaitu mengumpulkan alat bukti dan mempermudah proses pemeriksaan peradilan. Pejabat negara yang diberikan kewenangan untuk menangkap dan

menahan tersangka atau terdakwa harus menjadikan tujuan utama dari penangkapan dan penahanan sebagai pijakan dasar ketika hendak menangkap atau menahan seseorang. Jika alat bukti dapat diperoleh tanpa harus menangkap tersangka atau terdakwa, penyidik, penuntut umum atau hakim tidak boleh melakukan penangkapan atau penahanan. Jika seorang terdakwa baik atau tanpa adanya jaminan dari keluarga atau pihak lain siap menghadiri pemeriksaan di tingkat penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di sidang pengadilan, ia tidak boleh ditahan. Penahanan yang dilakukan berimplikasi pada pembatasan hak atas kemerdekaan fisik maupun psikis dan tidak berbanding lurus dengan tujuan utama dilakukannya penahanan.

Dalam kasus penangkapan Bambang Widjojanto, prinsip proporsionalitas tidak diindahkan oleh polri. Jika tujuannya adalah untuk mempermudah penyidik dalam mengumpulkan alat bukti, bukankah tidak ada kaitannya dengan menangkap Bambang? *Toh* ia sewaktu-waktu jika diperlukan bisa diminta hadir memberikan keterangan di hadapan penyidik, atau penyidik sendiri yang datang langsung ke kantor KPK. Selain itu, menangkap Bambang yang berarti merampas hak atas kemerdekaan dirinya yang merupakan hak yang fundamental dalam konstitusi tidak sebanding dengan tujuan penyidik yang hanya sekadar mengumpulkan alat bukti.

Dalam kasus nenek Asyani, jika tujuan penahanan terhadap dirinya adalah agar proses pemeriksaan berjalan cepat dan mudah, bukankah hal itu sebenarnya dapat dilakukan tanpa harus menahan Asyani. Buktinya, Asyani

selalu datang saat diminta hadir ke persidangan. Kalaupun ada dugaan ia melarikan diri, atas dasar apa dugaan ini dibangun? Apalagi sejak awal nenek Asyani tidak mengakui bahwa dia telah mencuri tujuh batang kayu milik perhutani. Selain itu, dengan umurnya yang mencapai 65 tahun dan tidak memiliki *track record* kejahatan, dugaan itu dengan sendirinya terbantahkan. Ini artinya, perampasan kemerdekaan nenek Asyani dalam bentuk penahanan hingga berbulan-bulan tidak sebanding dengan tujuan dari penahanan itu sendiri. Berapa banyak kerugian ekonomi, sosial, dan psikis yang dialami oleh nenek Asyani sebagai akibat dari penahanan terhadap dirinya, dan hal itu tentu saja tidak sebanding dengan tujuan agar pemeriksaan terhadap dirinya berjalan lancar. Lancar tidaknya pemeriksaan tidak ada hubungannya dengan ditahan tidaknya seseorang karena yang terpenting adalah terpenuhinya unsur-unsur delik yang didukung dengan ketersediaan alat bukti.

Keempat, tata cara penangkapan dan penahanan. Dalam perspektif hak asasi manusia, tata cara ini terkait dengan petugas yang diberikan kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan memperhatikan tradisi dan nilai-nilai budaya suatu negara. Sejak esensi terpenting hak asasi manusia adalah penghormatan terhadap martabat dan kemanusiaan manusia, penangkapan dan penahanan harus mampu mencerminkan hal itu. Meskipun pejabat, berdasarkan prinsip legalitas, diberikan kewenangan untuk menangkap atau menahan seseorang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tradisi dan nilai-nilai etika dan moralitas penting diperhatikan. Perlakuan

yang sopan dan tidak merendahkan martabat seseorang sekalipun ia adalah seorang tersangka atau terdakwa tetap harus diperhatikan. Cara menangkap dan menahan seseorang harus juga mengacu kepada prinsip-prinsip etik dan moral yang dianut suatu negara.

Menangkap seseorang yang sedang menjabat sebagai aparat penegak hukum yang tidak memiliki catatan kejahatan sebelumnya, tidak sedang tertangkap tangan, apalagi baru selesai mengantar anak seperti yang dialami oleh Bambang Widjojanto, jelas tidak memperhatikan nilai-nilai etik yang dipraktikkan di Indonesia. Berbeda halnya jika, misalnya, Bambang saat mau ditangkap melarikan diri, melawan dengan kekuatan senjata, dan telah beberapa kali lolos dari kejahatan yang dilakukannya, penangkapan yang dilakukan Polri dengan memborgolnya dapat dipahami sebagai tindakan yang tidak melanggar prinsip-prinsip etik. Dikatakan tidak etis dan tidak memperhatikan tradisi yang dianut masyarakat menahan seseorang nenek yang sakit-sakitan, umurnya sudah mencapai 65 tahun, ditinggal mati suaminya dengan alasan takut melarikan diri dan agar proses pemeriksaan di sidang pengadilan berjalan lancar. Bukankah masih ada cara lain selain merampas hak atas kemerdekaan si nenek jika tujuannya agar proses pemeriksaan berjalan lancar. Misalnya dengan melakukan koordinasi dengan keluarga atau tokoh masyarakat setempat untuk memastikan bahwa si nenek hadir dalam pemeriksaan sidang sehingga mendukung bekerjanya sistem peradilan pidana.

Penutup

Penangkapan dan penahanan di satu sisi merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang berdasarkan prinsip legalitas kepada penyidik, penyelidik atas perintah penyidik, penuntut umum maupun hakim, namun di sisi lain ia bersinggungan dengan perampasan kemerdekaan tersangka dan terdakwa. Adanya cukup bukti yang menjadi dasar penangkapan dan alasan-alasan subjektif maupun alasan objektif yang menjadi dasar dilakukannya penahanan rentan melanggar hak asasi manusia tersangka atau terdakwa. Oleh karena itu, aparat penegak hukum dituntut tidak hanya mengacu kepada prinsip legalitas sebagai dasar hukum penangkapan dan penahanan, tapi juga prinsip nesesitas dan prinsip proporsionalitas.

Kedua prinsip terakhir memiliki hubungan yang sangat erat. Jika penangkapan dan penahanan melanggar prinsip nesesitas, prinsip proporsionalitas secara otomatis juga terlanggar. Prinsip nesesitas mengacu kepada penggunaan kekuatan harus merupakan tindakan yang luar biasa, dalam arti jika masih ada alternatif lain selain menangkap dan menahan tersangka atau tersangka, maka alternatif tersebut wajib dilakukan. Prinsip proporsionalitas menitikberatkan kepada adanya kebutuhan untuk menyeimbangkan antara pembatasan hak dengan tujuan yang hendak dicapai. Hak di sini adalah hak atas kemerdekaan tersangka dan terdakwa. Sedangkan tujuan yang hendak dicapai adalah mengumpulkan alat bukti dan mempermudah proses pemeriksaan peradilan yang berimplikasi pada pencarian

kebenaran materiil.

Apabila tujuan yang hendak dicapai dapat dilakukan tanpa harus menangkap atau menahan tersangka dan terdakwa, tindakan penyidik, penuntut umum maupun hakim yang tetap menahan keduanya dengan dalih telah diberikan kewenangan oleh undang-undang, tetap saja hal itu melanggar hak atas kemerdekaan tersangka atau terdakwa. Sebab prinsip legalitas bukanlah satu-satunya prinsip untuk menilai ada tidaknya pelanggaran hak asasi manusia, melainkan harus dibarengi dengan perhatian pada prinsip nesesitas dan prinsip proporsionalitas. Kasus penangkapan Bambang Widjojanto dan penahanan Nenek Asyani menunjukkan bahwa aparat penegak hukum hanya berpegang teguh pada prinsip legalitas, tapi menafikan prinsip nesesitas dan prinsip proporsionalitas.

Transgender dalam Tinjauan Hukum Positif Indonesia

Sri Wahyuni[1]

Pendahuluan

1 Juli 2014, Belanda mengesahkan Undang-undang yang mengatur transgender. Undang-undang ini memuat hak-hak mereka untuk pengurusan surat-surat dokumen, menjalani operasi, transplantasi hormon dan sebagainya. Tentu saja dengan persyaratan khusus dan keterangan dari ahli medis dengan batasan usia minimum 16 tahun. Peraturan yang baru ini akan membuat perbedaan besar pada masalah hak asasi mereka di Belanda.[2]

---

[1] Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

[2] Arus demonstrasi dari para feminis radikal dan liberal terjadi tahun 2013 yang menuntut hak kebebasan memilih dan menentukan jenis kelaminnya, juga menjadi salah satu pendorong aturan tentang

Denmark juga mulai memberlakukan undang-undang kesetaraan transgender, sejak 1 September 2014, berdasarkan pada penentuan nasib seseorang yang menjadi hak asasinya sendiri. Bahkan dalam hukum Denmark yang baru tidak memerlukan persyaratan khusus pendapat dari ahli medis, yang merupakan perbaikan yang signifikan atas hukum Belanda. Sementara, usia minimum untuk pemohon di Denmark dipersyaratkan 18 tahun, dengan masa tunggu selama enam bulan. Setelah itu pemohon perlu untuk menegaskan kembali keputusannya secara hukum menurut jenis kelamin yang mereka sukai.[3]

Di beberapa negara Eropa lainnya seperti di Jerman, Portugal, Inggris dan Austria, melalui persyaratan khusus yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi mereka, dengan persyaratan melalui bedah hormonal. Di Indonesia isu transgender saat ini juga tengah *booming*, seiring dengan tuntutan legalitas hukum LGBT (Lesbian, Gay, Bisexual dan Transgender). Pendapat pro dan kontra pun bermunculan. Beberapa kasus hukum tentang transgender dan legalitas penggantian jenis kelamin di Indonesia juga terjadi. Walaupun belum ada aturan khusus tentang permasalahan tersebut, namun secara garis besar dalam hal penggantian

transgender ini. Bahkan perkawinan sejenis pun diatur di negara ini.

[3] Caroline Soergjerd, *Reconstruction Marriage: The Legal Status of Relationship in Changing Society*, (Cambridge: Intersentia, 2012), hal. 23-24. Di negara-negara Scandinavia (Denmark dan terutama Swedia) bahkan hukum perkawinan tahun 1994 telah mengatur perkawinan sesama jenis, dan tahun 2009 mengatur perkawinan yang netral gender David Bradly, *Family Law and Political Culture*, (London: Sweet & Maxwell, 1996), hal.. 4 – 5.

identitas data administrasi kependudukan, seorang yang ingin mengganti identitas dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri, dan kemudian penggantian dilakukan di Kantor Catatan Sipil. Tulisan ini juga membahas tentang aspek yuridis tentang transgender, yang merupakan kajian transgender dari perspektif hukum positif Indonesia.

Pengertian Transgender

Istilah *transgender* ini merupakan istilah yang relatif baru. Jika dicari di kamus bahasa Indonesia atau bahasa Inggris lama mungkin tidak dapat ditemukan. Istilah *trans* biasa dipakai untuk *transformation* (perubahan bentuk), *translation* (salinan), *transmigration* (perpindahan ke negeri lain), *transition* (peralihan).[4] Dengan demikian istilah *trans* dapat dimaknai sebagai peralihan, perubahan, pergantian dan istilah sejenisnya. Oleh kerana itu transgender dapat diartikan sebagai pergantian gender (jenis kelamin).

Transgender adalah istilah yang digunakan untuk mendeskripsikan orang yang melakukan, merasa, berpikir atau terlihat berbeda dari jenis kelamin yang sejak lahir mereka dapatkan. Transgender sendiri dapat dibedakan menjadi ada dua macam. *Pertama*, transgender dikarenakan faktor medis/biologis yang terdapat dalam diri seseorang atau dapat dikatakan terjadi secara natural. Transgender yang dimaksud bahwa seseorang berkelamin ganda namun

[4] S. Wojowasito dan WJS Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*, (Bandung: Hasata, 1980), hal. 241-242.

gender yang menonjol 1 jenis kelamin. Contohnya kasus seseorang terlahir dengan jenis kelamin perempuan namun seiring bertambahnya umur muncul semacam tonjolan-tonjolan di tengah-tengah alat kelamin wanitanya yang lama kelamaan membentuk alat kelamin laki-laki dan pada saat berumur 18 tahun ia memutuskan untuk melepas jilbabnya karena ia merasa dirinya laki-laki. Fenomena seperti itu memang faktor dalam diri manusia secara alamiah karena dapat dideteksi melalui medis yaitu melalui pengecekan baik dilakukan dengan melihat secara fisik maupun dengan cara yang lebih canggih yaitu dengan test kromosom. Sehingga seseorang yang berkelamin ganda dikarenakan faktor medis dapat memilih jenis kelamin mana yang lebih dominan dalam dirinya.

Kedua, transgender yang dapat disebut sebagai tidak natural dengan kata lain baik dilihat secara fisik ia sempurna dengan jenis kelamin laki-laki ataupun wanita yaitu transgender terjadi karena adanya dorongan dalam jiwa dirinya untuk mengubah jenis kelaminnya bukan karena alasan biologis maupun fisik.

Senada dengan paparan di atas, bahwa faktor penyebab seseorang berpotensi menjadi Transgender diantaranya adalah a) Faktor bawaan (hormon dan gen) Faktor genetik dan fisiologis adalah faktor yang ada dalam diri individu karena ada masalah antara lain dalam susunan kromosom, ketidakseimbangan hormon, struktur otak, kelainan susunan syaraf otak. b) Faktor lingkungan di antaranya pendidikan yang salah pada masa kecil dengan membiarkan anak laki-laki berkembang dalam tingkah laku perempuan

atau karena bergaul dengan lingkungan transgender akhirnya orang tersebut terpengaruh. c) Karena sering mengalami kekerasan sehingga menimbulkan trauma yang mendorong seseorang tersebut untuk menjadi transgender.

Fenomena Transgender di Indonesia

Fenomena transgender Indonesia sebenarnya bukanlah hal yang baru, namun fenomena ini di Indonesia, lebih mirip seperti fenomena gunung es, yang tampak kecil dipermukaannya saja, tetapi menyimpan banyak sekali persoalan di dalamnya. Boleh dibilang, *fenomena transgender Indonesia* pertama yang mencuat dan membuat heboh masyarakat terjadi pada Dorce Gamalama, seorang artis dan komedian yang cukup terkenal kala itu. Ketika itu masyarakat Indonesia mungkin belum terlalu mengenal istilah transgender dan masih terkaget-kaget, tetapi seiring dengan berlalunya waktu, dan perilaku Dorce sebagai artis yang baik, akhirnya eksistensi Dorce Gamalama diterima baik dan bisa mendapatkan tempat tersendiri di hati masyarakat Indonesia, dan seperti biasa, akhirnya persoalan pun berlalu begitu saja.

Selain sosok Dorce Gamalama, masih ada transgender lainnya yang dikenal publik tanah air. Diantaranya adalah Julia Robex. Julia terkenal setelah membintangi sebuah film layar lebar berjudul "Mati di Pelukan Janda". Sosoknya yang terlihat sangat cantik layaknya perempuan tulen membuat transgender Indonesia yang satu ini mendapat julukan Ratu Waria. Selain itu ada juga Dena Rachman, transgender

Indonesia yang dulunya merupakan seorang penyanyi cilik yang sangat terkenal. Dena Rachman sejatinya merupakan seorang pria dengan nama Renaldy Denada Rachman, sebelum akhirnya memutuskan untuk menjadi seorang perempuan dan mengganti namanya menjadi Dena Rachman. Masih banyak lagi kasus pergantian jenis kelamin yang terjadi di Indonesia. Prof. Dr. dr. Djohansjah Marzoeki Dokter yang pernah melakukan operasi penggantian jenis kelamin terhadap Dorce, mengaku bahwa ia telah mengoperasi 40 orang untuk ganti kelamin.[5]

Identitas Kewarganegaraan Transgender

Di Indonesia hanya diakui dua jenis identitas manusia yaitu laki-laki dan perempuan. Setiap warganegara Indonesia memiliki keterkaitan dengan administrasi kependudukan, yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Masing-masing warganegara catatan data kependudukan sebagaimana tertera dalam Pasal 58 Undang-undang Administrasi Kependudukan tersebut, bahwa:[6]

(1) Data Kependudukan terdiri atas data perseorangan dan/arau data agregat Penduduk
(2) Data perseorangan terdiri dari:
    a. Nomor KK;
    b. NIK

[5] *Detik.com*, Kamis 4/9/2014.

[6] Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

c. Nama Lengkap
d. Jenis kelamin
e. Tempat lahir
f. Tanggal/ bulan/ tahun lahir
g. Golongan darah
h. Agama/kepercayaan
i. Status perkawinan
j. Status dalam hubungan keluarga
k. Cacat fisik dan/ atau mental
l. Pendidikan terakhir
m. Jenis pekerjaan
n. NIK ibu kandung
o. Nama ibu kandung
p. NIK ayah
q. Nama ayah
r. Alamat sebelumnya
s. Alamat sekarang
t. Kepemilikan akta kelahiran/ surat kenal lahir
u. Nomor akta kelahiran/ surat kenal lahir
v. Kepemilikan akta nikah/ buku nikah
w. Nomor akta nikah/ buku nikah
x. Tanggal perkawinan
y. Kepemilikan akta perceraian
z. Nomor akta perceraian/ surat cerai
aa. Tanggal perceraian
bb. Sidik jari
cc. Iris mata
dd. Tanda tangan, dan
ee. Elemen data lainnya yang merupakan aib seseorang

Sebagaimana tercantum di atas bahwa salah satu jenis identitas yang harus ada dalam data perseorangan kependudukan adalah jenis kelamin. Pilihan jenis kelamin ini hanyalah laki-laki atau perempuan. Hal ini sebagaimana tertera pula dalam Pasal 64 Undang-undang Administrasi Kependudukan bahwa KTP-el mencantumkan gambar lambang Burung Garuda Pancasila dan peta wilayah Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu NIK, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tanggal dikeluarkan, dan tandatangan pemilik KTP-el.[7]

Elemen data yang terpenting juga adalah nama, karena nama menempati identitas perseorangan yang paling utama. Nama seseorang terkadang juga menunjukkan jenis kelamin laki-laki ataupun perempuan. Secara kultural di Indonesia misalnya, nama laki-laki dan nama perempuan sangatlah berbeda. Hal ini akan menjadi permasalahan bagi seorang transgender. Jika seseorang ingin mengubah identitasnya dari laki-laki menjadi perempuan atau sebaliknya, akan berhadapan dengan permasalahan administrasi kependudukan tersebut di atas.

Pasal 77 Undang-undang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa setiap orang dilarang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/ atau memanipulasi data kependudukan dan/ atau elemen data kependudukan. Berdasarkan pasal tersebut, maka seseorang tidak dapat begitu saja mengganti identitasnya, karena ini terkait dengan

[7] Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013.

urusan data administrasi kependudukan. Sehingga, bagi seorang transgender yang ingin mengganti identitasnya, juga tidak dapat dilakukan dengan begitu saja.

Penggantian Identitas bagi Warga Negara

Berdasarkan Pasal 77 Undang-undang Administrasi Kependudukan tersebut di atas, maka seseorang tidak dapat mengubah sendiri data kependudukannya. [8] Begitu juga bagi seorang transgender yang ingin mengubah nama atau jenis kelaminnya dalam data kependudukan, tidak dapat mengubah dengan begitu saja.

Pengubahan identitas ini dapat saja mungkin dilakukan dengan prosedur tertentu, yaitu sebagaimana tertera dalam Pasal 6 Buku I tentang Orang pada Burgerlijk Wetboek (BW/ KUH Perdata):[9] "Tidak seorang pun diperbolehkan mengubah nama keturunan atau nama-nama lain pada namanya tanpa izin Presiden…"

Hal ini dipertegas dalam Pasal 11 yaitu: "Tiada seorang pun diperbolehkan mengubah nama depannya atau menambahkan nama-nama depan pada nama depannya, tanpa izin dari Pengadilan Negeri tempat tinggalnya atas permintaan untuk itu, dan setelah mendengar jawatan kejaksaan."

Setelah mendapatkan ijin dari Pengadilan negeri, maka dijelaskan selanjutnya Pasal 12: "Apabila pengadilan Negeri mengizinkan sesuatu perubahan nama depan atau

[8] Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013.

[9] R. Subekti dan R. Tjitrosudibio (Penerjemah), *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004)

penambahan nama depan, maka surat penetapannya harus disampaikan kepada Pegawai Catatan Sipil tempat kelahiran di Peminta, pegawai mana harus membukukannya dalam register yang sedang berjalan dan mencatatnya pula dalam jihat akta kelahiran. "

Pasal-pasal tersebut di atas terkait dengan penggantian nama depan. Selanjutnya, terkait dengan pembetulan nama atau perubahan identitas, tertera dalam Pasal 13-16 Bab II bagian ke III tentang Pembetulan Akta-Akta Catatan Sipil dan tentang Penambahan di dalamnya.

Pasal 13: "Jika register-register tidak pernah ada atau telah hilang, diubah, sobek, dimatikan, digelapkan, atau dirusak; jika beberapa akta tiada didalamnya atau akta-akta yang telah dibukukan memperlihatkan telah terjadi kekhilafan, kekurangan atau kekeliruan lainnya, maka yang demikian itu dapat dijadikan alasan untuk mengadakan penambahan atau pembetulan dalam register-register itu. "

Pasal 14: "Permintaan-permintaan itu hanya boleh dimajukan kepada pengadilan negeri, yang mana dalam daerah hukumnya register-register itu nyata telah, atau sedianya harus diselenggarakannya. Pengadilan mana setelah mendengar jawatan kejaksaan sekiranya ada alasan untuk itu dan mendengar pula pihak-pihak yang berkepentingan dengan tak mengurangi kemungkinan untuk mohon banding, akan mengambil putusannya. "

Pasal 15: "Keputusan itu hanya berlaku antara pihak-pihak yang telah memintanya atau yang dalam itu pernah dipanggil. "

Pasal 16: "Semua keputusan tentang pembetulan atau penambahan akta-akta apabila telah mendapatkan kekuatan mutlak, harus dibukukan oleh pegawai catatan sipil dalam register-register yang sedang berjalan, segera setelah putusan itu diperlihatkan kepadanya, sedangkan jika keputusan-keputusan itu mengandung suatu pembetulan haruslah hal ini dicatat pula dalam jihat akta yang dibetulkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam reglemen tentang penyelenggaraan register catatan sipil. "

Rangkaian pasal-pasal tersebut di atas merupakan aturan lama dalam BW/ KUH Perdata (sebagai aturan hukum perdata masa Hindia Belanda) yang mengatur tentang prosedur penggantian nama ataupun data kependudukan lainnya. Dalam Undang-undang Administrasi Kependudukan sebagai aturan tentang data kependudukan bagi warga negara setelah Indonesia merdeka juga diatur tentang perubahan identitas, nama atau data kependudukan lainnya, yaitu dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut UU Adminduk), Pasal 52 Bagian Kesembilan tentang Pencatatan Perubahan Nama dan Perubahan Status Kewarganegaraan Bagian Kesembilan Pencatatan Perubahan Nama dan Perubahan Status Kewarganegaraan Paragraf 1 Pencatatan Perubahan Nama. Pasal 52 menyatakan bahwa:[10]

(1) Pencatatan perubahan nama dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri tempat pemohon.

(2) Pencatatan perubahan nama sebagaimana dimaksud

[10] Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana yang menerbitkan akta Pencatatan Sipil paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya salinan penetapan pengadilan negeri oleh Penduduk.

(3) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pejabat Pencatatan Sipil membuat catatan pinggir pada register akta Pencatatan Sipil dan kutipan akta Pencatatan Sipil.

Pasal 55: "Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan perubahan nama dan status kewarganegaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, Pasal 53, dan Pasal 54 diatur dalam Peraturan Presiden. "

UU ini merupakan salah satu produk kebijakan publik, yang bertujuan untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia. Hal ini sebagaimana tercantum di dalam Pasal 2 UU Adminduk bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh: a. Dokumen kependudukan; b. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil; c. Perlindungan atas data pribadi; d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen; e. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya; f. dan/atau keluarganya dan g. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat penyalahgunaan data pribadi oleh Instansi Penyelenggara.

Berdasarkan paparan di atas, maka Dokumen Kependudukan merupakan dokumen resmi yang diterbitkan

oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Produk dari dokumen kependudukan antara lain adalah Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Kelahiran dan Akta Pencatatan Sipil lainnya.

Terkait dengan pembahasan transgender dalam tulisan ini, maka seorang yang ingin melakukan penggantian jenis kelamin dapat diikuti dengan prosedur hukum penggantian identitas ini. Dengan diperolehnya identitas secara resmi yang terdaftar dalam data administrasi kependudukan seperti terpapar di atas, maka ia dapat resmi menjadi identitas barunya, dengan nama dan jenis kelamin baru yang didaftarkan tersebut.

Kasus-kasus Penggantian Nama Transgender di Indonesia

Telah banyak kasus transgender yang terjadi di Indonesia. Perjuangan seorang transgender untuk mendapatkan identitasnya secara legal pun telah banyak terjadi. Diantaranya adalah Perkara Transgender di Pengadilan Negeri Makassar, dimana seseorang mengajukan permohonan mengubah jenis kelamin ke Pengadilan Negeri setempat dan dikabulkan dengan mempertimbangkan berbagai aspek.

Kasus lain yaitu Abel Aulia Pratama yang mulanya dilahirkan dengan jenis kelamin perempuan dan tercantum dalam akta kelahiran maupun Ijazah, bahkan dalam kartu keluarga juga tercantum Abel Aulia Pratama yang

sebelumnya bernama Ameliawati dengan jenis kelamin perempuan. Namun Abel Aulia Pratama mengatakan sejak kecil alat kelaminnya mengalami kelainan yang disebut sindrom klinefelter. Sindrom ini, secara teoretis, dikenal sebagai kondisi XXY. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan pria yang memiliki kromosom X tambahan di sebagian besar selnya. Pada usia dua bulan benda yang semula diduga klitoris mulai membesar dan terus membesar hingga membentuk kelamin laki-laki. Permohonan perubahan jenis kelamin diajukan ke Pengadilan Negeri Bale Bandung dan atas permohonan tersebut telah dikabulkan dengan Nomor 24/Pdt. P/2011/PN. BB tanggal 7 Juli 2011. [11]

Kasus lain yaitu Alterina Hoffan di Pengadilan Negeri Jayapura Tahun 2010, Siti Maimunah Berganti Nama Joyo di Pengadilan Negeri Semarang Tahun 2011, juga kasus Agus Wardoyo yang kemudian berubah nama menjadi Nadia Ilmira Arkadea (Nadia / Dea). Yang terakhir ini yaitu Agus Wardoyo merupakan seorang transeksual, yang merasa terpisahnya antara bentuk fisik dengan psikis. Bentuk fisiknya adalah laki-laki umpamanya, tetapi perasaannya bahwa dia bukanlah laki-laki. Agus adalah seorang laki-laki namun ia merasa bukanlah seorang laki-laki. Oleh sebab itu ia memilih untuk mengubah jenis kelaminnya sebab merasa tidak sesuai dengan jenis kelaminnya saat itu.

Agus memang sejak kecil sudah menunjukkan sikap dan perilaku kewanitaannya, namun sebagai seorang pria ia tetap melakukan aktivitasnya seperti pria normal biasanya. Sejak lahir, ia berjenis kelamin laki-laki, namun beranjak

[11] Liputan6. com. tanggal akses 10 Juni 2010

remaja Agus bertingkah seperti perempuan, bahkan bergaul dengan para perempuan. Lebih ekstrem, hampir semua bagian tubuh Agus berubah menjadi perempuan. Nada suara bak suara perempuan sejati. Puncaknya, empat tahun yang lalu Agus yang lebih suka dipanggil Dea ini pun melakukan operasi kelamin di Rumah Sakit Dokter Soetomo, Surabaya pada usia 25 tahun. Kemudian 10 Desember 2009, Agus memperjuangkan menjadi wanita sejati dihadapkan hukum, yaitu di Pengadilan Negeri Batang, Jawa Tengah. Ia menempuh jalur hukum untuk meminta pergantian statusnya. Akhirnya, Pengadilan pun mengabulkan permohonan perubahan statusnya menjadi seorang perempuan sejak 22 Desember 2009, saat itu usianya 30 tahun. Ia pun mengubah namanya menjadi Nadia Ilmira Arkadea. [12]

Status Hukum Transgender di Indonesia

Sebagaimana terpapar di atas bahwa di beberapa negara terdapat aturan tentang transgender, seperti di Belanda dan Swedia, sedangkan di Indonesia tidak ada aturan secara khusus tentang transgender. Akan tetapi, di Indonesia terdapat celah hukum yang dapat digunakan yaitu prosedur penggantian identitas data administrasi kependudukan, dengan pengajuan permohonan ke pengadilan dan pendaftarannya ke Kantor Catatan Sipil.

Transgender dalam hal ini dapat berupa transgender yang alami secara fisik dan biologis memiliki potensi

[12] www. Kompas. com. tanggal akses 10 Juni 2010.

berganti kelamin, maupun transgender yang tidak alami yang disebabkan oleh factor psikologis dan sosiologis ataupun faktor lainnya. Kedua jenis ini, sebagaimana terpapar dalam contoh beberapa kasus di Indonesia tersebut, dapat melakukan proses penggantian identitas kependudukannya, dengan pengajuan permohonan ke Pengadilan Negeri, kemudian mendaftarkan penggantian identitas ke Kantor Catatan Sipil setempat.

Lembaga Catatan sipil (*Burgerlijke Stand*) merupakan suatu lembaga yang ditugaskan untuk mencatat dalam suatu daftar tertentu mengenai peristiwa hukum seseorang yang mempengaruhi status keperdataan seseorang seperti mengubah nama, identitas dan lain-lain. Diantara peristiwa penting yang harus dicatatkan oleh semua warga negara yaitu kelahiran, kematian, migrasi, perkawinan, perceraian dan sebagainya, sehingga akta Catatan Sipil tersebut dapat berupa Akta kelahiran dan sebagainya. Adapun terkait dengan penggantian identitas seorang transgender, menurut Kepala Bidang Pencatatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta, mengatakan "Perubahan jenis kelamin harus ada putusan pengadilan dulu, baru catatan sipil akan mengeluarkan akta baru. Putusan itu juga harus didasarkan pada keterangan para ahli dan tidak bisa sembarangan. "

Berdasarkan paparan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa walaupun di Indonesia tidak mengatur secara khusus tentang hukum transgender, namun terdapat celah hukum yang dapat digunakan, yaitu dengan prosedur penggantian identitas data kependudukan. Pertama-tama seorang

yang ingin mengganti jenis kelamin harus mengajukan permohonan penggantian identitas ke Pengadilan Negeri tempat domosilinya, yang harus pula disertai dengan keterangan-keterangan ahli. Jika permohonannya dikabulkan dan mendapatkan penetapan pengadilan, ia dapat mengajukan penetapan tersebut ke Kantor Catatan Sipil tempat domisilinya untuk penggantian identitas.

Penutup

Transgender sebagai sifat seseorang yang berbeda dengan jenis kelaminnya, seperti seorang yang mulanya berjenis kelamin perempuan kemudian menjadi seorang laki-laki. Transgender ini terdapat dua tipe yaitu transgender yang natural yang terjadi karena faktor biologis dengan diikuti perubahan fisik, dan transgender yang tidak natural dan tidak diikuti dengan perubahan fisik dengan sendirinya, yang dapat disebabkan oleh faktor sosiologis atau lainnya.

Dalam hukum Indonesia, permasalahan transgender tidak diatur secara khusus. Akan tetapi, seorang transgender dapat melakukan penggantian identitas data kependudukannya seperti data jenis kelamin dan nama. Hal ini dapat dilakukan dengan prosedur tertentu, yaitu pengajuan permohonan ke Pengadilan Negeri, setelah dikabulkan makan penetapannya kemudian dibawa ke Kantor Catatan Sipil untuk melakukan proses penggantian identitas.

Daftar Pustaka

Ali, Mahrus, *Dasar-dasar Hukum Pidana,* Jakarta: Sinar Grafika, cet. 2, 2012.

Alvara Institute, *Indonesia 2020*; *The Urban Middle Class Millennials*. Jakarta: Alvara Institute, 2016.

Amal, Ichlasul (ed.) Teori-teori Mutakhir Partai Politik, Yogyakarta: Tiara Wacana, cet. 2, 2012.

Anckar, D. and *Anckar,* C. "Democracies without parties," in *Comparative Political Studies* 33. (2): 225-247, *2000*

Anleu, Sharyn L. Roach, "The Role of Civil Sanction in Social Control: A Socio-Legal Examination," *Crime Prevention Studies*, Vol. 9, p. 26, 1998.

Anshari, Endang Saifuddin. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945 Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949*). Jakarta: Gema Insani Pers, 1997.

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta: Gramedia, 2007.

_____, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: BIP. Gramedia, 2007.

Azra, Azyurmardi. *Indonesia, Islam and Democracy: Dynamics in Global Context*. Jakarta: Equinox Publishing, 2006.

_____, "Demokrasi Kebablasan" *Kompas*, 28 Februari 2017.

Barton, Charles, *Theories of Restorative Justice,* dalam *Australian Journal of Professional and Applied Ethics,* July, 2000, Vol. 2, No. 1, hal. 41-53.

Basic Law Bulletin Issue, *The Principle of Proportionality and the Concept of Margin of Appreciation in Human Rights Law*, 15 December, 2013

Biersack, R. and *Haskell,* M., *"Spitting* on the *umpire* : *political parties,* the *Federal Election Campaign Act*, and the 1996 campaigns" in John C. Green (ed.), *Financing the 1996 Election*, N.Y. Armonk: M.E. Sharpe, 1999.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982.

_____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Dahl, Robert A. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*. Terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State*, London: Wiley, 1959.

El Fadl, Khaled Abou, *Toleransi dalam Islam. Cita dan Fakta Toleransi Islam: Puritanisme versus Pluralisme*. Bandung: 25 Arasy, 2003.

Fatah, Eep *Saefulloh. Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, *1994.*

Fatkhurohman. "Pilkada dan Masa Depan Penguatan Demokrasi di Daerah". Jurnal *Konstitusi*, Vol. III, No. 2, November 2010.

Flores, Imer, 'Proportionality in Constitutional and Human Rights Interpretation', *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper,* 2013

Gaffar, Afan, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, *1999.*

Geertz, Clifford, *Islam yang Saya Amati: Perkembangan di Maroko dan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, 1982.

George, Cherian. *Pemelintiran Kebencian*; *Rekayasa Ketersinggungan Agama dan Ancamannya Bagi Demokrasi*. Jakarta: PUSAD, 2017.

Goh, Joel, 'Proportionality - An Unattainable Ideal in the Criminal Justice System', *Manchester Student Law Review* , Vol 2, 2013

Graaf, H. J. De & Pigeaud, Th., *Kerajaan Islam Pertama di Jawa: Tinjauan Sejarah Politik Abad XV dan XVI*. Jakarta: Grafiti dan KITLV, 2003.

Green, John C., Mark J. Rozell, and Clyde Wilcox (eds.) *The Values Campaign: The Christian Right in American Politics: Marching to the Millennium*, Washington D.C.: Georgetown University Press, *2006.*

Hall, Jerome, "Nulla Poena Sine Lege", *Yale Law Journal*, 1937.

Hardiman, F. Budi, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Jakarta: Pustaka Filsafat, 2009.

Held, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford: Stanford University Press,1995

Hirsch, Andrew v., "Censure and Proportionality" dalam Antony Duff dan David Garlan (ed.), *A Reader on Punishment,* Oxford: Oxford University Press, 1994.

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.

Hudson, Barbara A., *Understanding Justice an Introduction to Ideas Perspectives and Controversies in Modern Penal Theory,* Philadelphia: Open University Press, 1996.

Husein, Harun. *Pemilu Indonesia; Fakta, Angka, Analisis dan Studi Banding,* Jakarta: Perludem, 2014

Karl-Heinz Nassmacher, "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy," dalam Reginald Austin dan Maja Tjernstrom (ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: IDEA, 2003.

Katz, Richard S dan William Crotty, *Handbook Partai Politik,* terj. Asnawi, Bandung: Nusa Media, cet. 2, 2015.

Kelsen, Hans, "Juristischer Formalismus und reine Rechtslehre," (Legal Formalism and the Pure Theory of Law) in *Juristische Wochenschrift*, 58th Year, no. 23 (1929).

Keyt, D., *Aristotle*: *Politics*, *Books* 5 and *6,* Oxford: Clarendon

Aristotle Series, 1999

Klatt, Matthias, 'Positive Obligations under the European Convention on Human Rights', *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2011

Kleden, Ignas "Demokrasi, Korupsi, HAM," *Kompas*, 18/11/2013.

Kompas, 27 Februari 2017.

Koran *Sindo*, "428 Koruptor Dapat Remisi," 18 Agustus 2016.

Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

Latif, Yudi, *Intelegensia Muslim dan Kuasa: Genealogi Intelegensia Muslim Indonesia Abad ke-20*. Bandung: Mizan, 2005.

_____, *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka, cet. 4, 2012.

Lubis, Mukhtar (Peny.), Demokrasi Klasik dan Modern, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1994.

Luna, Erik, "Punishment Theory, Holism, and the Procedural Conception of Restorative Justice", *Utah Law Review*, 2003.

Maarif, Ahmad Syafii, *Studi tentang Percaturan dalam Konstituante: Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES, 1985.

Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, 1992.

Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001.

_____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontriversi Isu*, Jakarta: Raja Grafindo, 2009.

Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum nasional*, Bandung: Armico, 1998.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru,* Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010.

Mayo, Henry B. *An Introduction to Democratic Theory.* New York: Oxford University Press, 1960.

McFarlane, Andrew, "Can Community Sentences Replace Jail?" *dalam BBC News Magazine,* 16 Agustus 2010.

Meagher, Dan, 'The Common Law Principle of Legality in the Age of Rights', *Melbourne University Law Review,* Vol. 35, 2013

_____, 'The Principle of Legality as Clear Statement Rule: Significance and Problems', *Sydney Law Review,* Vol. 36, 2014.

Meyer, Thomas, "Peran parpol dalam sebuah sistem demokrasi," *tesis*, 2006.

Muhammad, Abdulkadir, Hukum Perdata Indonesia,

Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

Muzakir, Amin. "Globalisasi dan Demokrasi; Perspektif Teori Kritis," dalam *Indonesia, Globalisasi*, *dan Global Village*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016.

Nakamura, Mitsuo, Sharon Siddique, And Omar Farouk Bajunid (ed). *Islam and Civil Society in Southeast Asia*. Singapore: ASEAS, 2001.

Pamungkas, Sigit. *Partai Politik; Teori dan Praktik di Indonesia,* Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarisme (IDW), cet. 2, 2012.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2016 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Pranowo, M. Bambang, *Partai Politik dan Islamisasi di Pedesaan Jawa dalam Pembangunan dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES, 1993.

Prasetyo, Dedi, *Diskresi Kepolisian Pada Tahap Penangkapan Tersangka Terorisme,* Malang: University of Brawijaya Press, 2014.

Rais, M. Amien, "Pengantar", dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Ramage, Douglas E., *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and The Ideology of Tolerance*. London: Routledge, 1995. Terj. Hartono Hadikusumo, *Percaturan Politik di Indonesia: Demokrasi, Islam, dan Ideologi Toleransi*. Yogyakarta: Mata Bangsa, 2002.

Ricklefs, M. C. *A. History of Modern Indonesia Sejarah Indonesia Modern*. Terj. Dharmono Hardjowidjono. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara,* cet. 6, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Rubaidi, "Jawa Timur: Klientalisme Baru dan Pudarnya Politik Aliran" dalam Edward Aspinall dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia; Patronase dan Klientalisme pada Pemilu Legislatif 2014,* Yogyakarta: PolGov, 2015

Safa'at, Muchamad Ali, *Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila melalui Institusionalisasi Partai Politik*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, t.t.

Schattschneider, E.E., *Party Government*, New York: Rinehart and Company, *1942.*

Schroder, Peter. *Strategi* Politik, terj. Aviantie Agoesman, Jakarta: FNS, ed. 3, 2013.

Sekretariat MPR-RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2003.

Simamora, Roy Martin. "Mahar Politik dan Matinya Demokrasi," dalam *Geotime*, Edisi Selasa 23 Januari 2018.

Sindhunata, "Awas, politik Genderuwo," *Kompas*, 18/3/2014.

Sjamsudduha, *Penyebaran dan Perkembangan Islam, Katolik, Protestan di Indonesia*. Surabaya: Usaha Nasional, 1987.

Suaedy, Ahmad. *Perubahan Karakter Gerakan Sosial di Indonesia dalam Partisipasi Politik Pilpres* 2014, Jakarta: Abdurrahman Wahid Center, 2017.

Subekti, R. dan Tjitrosudibio, R. (Penerjemah), *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004.

Suhadi, *Kontestasi Islam-Kristen paska Institusionalisasi Agama-agama di Indonesia.* LKiS Online Edisi II, 2002.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik,* Jakarta: PT. Grasindo, cet. 4, 1999

Suyuthi, Pulungan, J., *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, cet.5, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media. 2003.

Ugochukwu, Basil, 'Balancing, Proportionality, and Human Rights Adjudication in Comparative Context: Lessons for Nigeria', *York University and Transnational Human rights Review,* Volume 1, 2014.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Restorative Justice Programmes: Cri-*

minal Justice Handbook Series, New York: United Nations, 2006.

Wibowo, Pramono Anung, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi; Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen,* Jakarta: Kompas, 2013.

Wilber, Ken, *A Theory of Every Thing, An Integral Vision for Business, Politics, Science, and Spirituality*, Boston: Shambhala Publication, 2000.

Wojowasito, S. dan Poerwadarminta, WJS, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*, Bandung: Hasata, 1980.

Zada, Khamami, "Wacana Syariat Islam: Menangkap Potret Gerakan Islam di Indonesia," dalam *Tashwirul Afkar* (12), 2002.

Zehr, H. and Gohar, A., *The Little Book of Restorative Justice,* USA: Good Books, Intercourse, 2002.

www.agc.gov.sg
www.bbc.com
www.cds.or.id
www.criminal.findlaw.com
www.hukumonline.com
www.justice.gc.ca
www.justice.gc.ca
www.nhp.uscourts.gov
www.nhp.uscourts.gov
www.smslap.ditjenpas.go.id
www.smslap.ditjenpas.go.id
www.smslap.ditjenpas.go.id

Tentang Penulis

Ir. H.M. Romahurmuziy, M.T.: Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan (DPP PPP) sebagai Ketua Umum (2016-2021) yang terpilih pada Muktamar VIII PPP di Pondok Gede, Jakarta, 2016. Sebelumnya, ia pernah mengemban amanat sebagai Sekretaris Jenderal (2011-2016) dan Wakil Sekretaris Jenderal (2007-2011). Di Dewan Perwakilan Rakyat RI, sejak tahun 2014 duduk sebagai anggota Komisi Hukum DPR RI. Ia pernah menjabat sebagai Ketua Komisi Pertanian DPR RI (2010-2014), anggota Badan Anggaran DPR RI (2009-2010) dan anggota Komisi Energi DPR RI (2009-2010). Putra dari pasangan KH. Tolhah Mansyur (pendiri IPNU) dan Ny. Hj. Umroh Mahfudzoh (pendiri IPPNU) ini menyelesaikan S1 dari Teknik Fisika ITB, S2 Teknik Industri ITB, dan saat ini menempuh S3 Akuntansi Unpad dan S3 Ilmu Pemerintahan IPDN.

Achmad Baidowi, S.Sos., M.Si: Anggota Komisi II DPR (Politik, Pemerintahan Dalam Negeri dan Agraria) dari Fraksi PPP dilantik pada 28 Juli 2016 menggantikan Fanny Safriansyah (Ivan Haz) dan anggota Pansus RUU

Pemilu. Lahir di Banyuwangi 13 April 1980 dari pasangan Durahim dan Ramna, kemudian sejak kecil diasuh oleh H. Amirudin – Hj. Noersaedah yang masih paman dan bibinya. Tumbuh dan besar di lingkungan religius karena H. Amirudin merupakan guru mengaji dan imam masjid di Dusun Tegalgondo, Desa Kajarharjo, Kecamatan Kalibaru. Ia mengenyam pendidikan agama di Pondok Pesantren Darul Ulum Banyuanyar Pamekasan. Menyelesaikan studi S1 Sosiologi Agama, Fakultas Ushuluddin UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2006), merampungkan studi S2 Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta (2013), dan sejak tahun 2016 menempuh S3 Ilmu Pemerintahan di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Pengamalan organisasinya dimulai dari Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama/ IPNU (1995), Himpunan Mahasiswa Islam/HMI (2000), Pemimpin Redaksi Majalah Introspektif (2001-2006), Editor Penerbit SUKA-Press (2004-2006), Koordinator Liputan Sunan Kalijaga News (2004-2006), Ketua Umum Forum Komunikasi Mahasiswa Santri Banyuanyar/ FKMSB (2003-2007), Ketua Litbang Persatuan Alumni Darul Ulum Banyuanyar/Peradaban (2010-2020), dan Ketua Departemen Pembinaan Keluarga Pengurus Pusat ICMI (2015-2020). Ia sempat berkarier sebagai wartawan Koran *Seputar Indonesia*/ SINDO (2006-2013). Saat ini ia menduduki jabatan Wakil Sekjen DPP PPP Bidang Organisasi, Keanggotaan dan Kaderisasi (2016-2021).

Dr. Fathorrahman Ghufron, M.Si.: Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga sejak tahun 2005. Lahir di Prenduan, Sumenep, Madura, 20 Agustus

1976. Aktif sebagai Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama (PWNU) Yogyakarta periode 2011-2016 dan 2017-2022. Menyelesaikan S-3 nya di UIN Sunan Kalijaga tahun 2015. Beberapa karya tulisannya tersebar di berbagai media massa (*Kompas, Koran Tempo, Jawa Pos, Republika, Media Indonesia*, dll), dan Jurnal (*Asy Syir'ah*, *Sosiologi Reflektif*, *Dialog Balitbang Kemenag Pusat*, dll). Selain aktif menulis di media massa dan jurnal, beberapa tulisannya sudah diterbitkan dalam bentuk buku di antaranya: Negeri Impian dalam Benturan Kepentingan (Yogyakarta: Q_Media, 2010), Modul Pelatihan "Fiqh dan HAM", et.al (Yogyakarta: LKiS, 2014), Fikih (Ramah) Difabel, et. Al (Yogyakarta: Prodi Perbandingan Mazhab FSH- Q_Media, 2014), Ekspresi keberagamaan di Era Milenium" (Yogyakarta: Ircisod, 2016).

Dr. Sri Wahyuni, M.Ag., M.Hum.: Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Ia menempuh pendidikan S1 Jurusan Jinayah Siyasah Fakultas Syariah IAIN (sekarang UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta, S1 Fakultas Hukum Universitas Cokroaminoto (UCY) Yogyakarta, S2 Hukum Keluarga IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, S2 Fakultas Hukum UGM, dan S3 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Di luar aktivitas mengajar, ia banyak melakukan penelitian-penelitian di bidang sosial keagamaan, terutama yang terkait dengan aspek hukum.

Hifdzil Alim, SH., MH.: Aktivis Pusat Kajian Antikorupsi FH UGM dan konsultan hukum. Ia menempuh studi S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum UGM. Jenjang studi S2 Ilmu Hukum ditempuh di Magister Ilmu Hukum juga di Fakultas Hukum UGM. Ia menggeluti bidang kajian

Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara, dan pencegahan korupsi. Terlibat dalam beberapa penelitian tentang pengawasan kebijakan pemerintah. Saat ini ia juga berkegiatan di LPBH PWNU DIY.

Nurainun Mangunsong, S.H., M.H.: Dosen Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Ia lahir di Jatuhan Golok, Sumatera Utara, 10 Oktober 1975. Ainun menempuh pendidikannya dari Pondok Pesantren Daar al Uluum Sumatera Utara, mulai dari Madrasah Tsanawiyah (1993) hingga Madrasah Aliyah (1996). Kemudian ia menempuh S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta (1994), dan S2 Ilmu Hukum di kampus yang sama (2000). Saat ini Ainun sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum dengan konsentrasi keahliannya di bidang Hukum Tata Negara Perbandingan. Selain menulis karya ilmiah di bidang hukum di sejumlah jurnal, Ainun juga editor buku-buku ilmu hukum pada penerbit Nusa Media Yogyakarta. Penulis dapat dihubungi melalui email: nura1n@yahoo.co.id., HP. 085291392258.

Mahrus Ali, S.H., M.H.: Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Ia lahir di Pamekasan, 14 Pebruari 1982. Pendidikan S1 ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta (2006), kemudian S2 Program Pascasarjana Magister Hukum UII Yogyakarta (2009), dan saat ini sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang. Ia telah menulis sejumlah artikel ilmiah yang terbit di jurnal dan proceeding. Ia juga telah menerbitkan sejumlah buku di

antaranya: *Hukum Pidana Korupsi* (UII Press, Yogyakarta, 2016), *Sistem Pertanggungjawaban Pidana Perkembangan dan Penerapan* (Ditulis bersama Hanafi Amrani, Rajawali Press, Jakarta, 2015), dan *Hukum Pidana Lingkungan: Sistem Pemidanaan Berbasis Konservasi Lingkungan Hidup* (UII Press, Yyogyakarta, 2014). Penulis dapat dihubungi melalui email: surham_02@yahoo.com, mahrus_ali@uii.ac.id, HP. 081931777631.

Abd Aziz Faiz, S.Sos., M.Si.: Dosen Prodi Sosiologi Agama Fakultas Ushuluddin dan Pemikiran Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Ia lahir di Sampang, 11 September 1989. Pendidikan S1 ditempuh di Prodi Sosiologi Agama UIN Sunan Kalijaga (2011) dan S2 Agama dan Filsafat Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga (2014). Ia juga peneliti di Institute of Southeast Asian Islam (ISAIs) Yogyakarta. Minat penelitiannya meliputi berbagai hal yang berkaitan dengan perkembangan sosial keagamaan kontemporer, khususnya yang berkenaan dengan konflik sosial keagamaan di Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Penulis dapat dihubungi melalui email: pulauquindah@yahoo.com, HP. 081939435698.

SUKA-Press